



MANUAL DE APOIO À ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO

AUTORIA

Luiz Fernando de Souza
Paola Prates Stumpf
Rovena Zanchet

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Sílvia Cappelli

ORGANIZAÇÃO

Rovena Zanchet

MANUAL DE APOIO À ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO

Foto da capa: Leonardo Merçon

AUTORIA

Luiz Fernando de Souza
Paola Prates Stumpf
Rovena Zanchet

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Sílvia Cappelli

ORGANIZAÇÃO

Rovena Zanchet



REDE LATINO-AMERICANA DE
MINISTÉRIO PÚBLICO AMBIENTAL:
**PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO EM
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

MANUAL DE APOIO À ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO

Copyright © by

Luiz Fernando de Souza, Paola Prates Stumpf e Rovena Zanchet, 2015.
Todos os direitos reservados.

COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Sílvia Cappelli

ORGANIZAÇÃO

Rovena Zanchet

ANDREFC.COM ASSESSORIA E CONSULTORIA EM PROJETOS

S729m Souza, Luiz Fernando de

Manual de apoio à atuação do Ministério Público : Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão [recurso eletrônico] / Luiz Fernando de Souza, Paola Prates Stumpf, Rovena Zanchet ; coord. institucional Sílvia Cappelli ; org. Rovena Zanchet. – 1. ed. – Porto Alegre : Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015.

121 p.

Modo de acesso: <http://conservacao.mpambiental.org/wpcontent/uploads/2015/05/Manual_Unidades_de_Conservacao.pdf>

ISBN 978-85-69281-01-6

1. Proteção ambiental. 2. Unidades de Conservação.
3. Dano ambiental – Prevenção. 4. Dano ambiental – Reparação.
I. Stumpf, Paola Prates. II. Cappelli, Sílvia. III. Zanchet, Rovena.
IV. Título.

CDU 341.347

APRESENTAÇÃO

O presente manual é parte integrante do projeto **“Ministério Público: programa de capacitação em conservação ambiental”**, aprovado no Edital 2014 de Apoio a Programas da Fundação Grupo Boticário, desenvolvido pela Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental em parceria com a Fundação Neotrópica do Brasil. Tem por objetivo introduzir o leitor no tema Unidades de Conservação como um instrumento para a proteção ambiental, finalizando sensibilizar e capacitar os Membros e Assessores do Ministério Público dos Estados sobre a importância de promover as atividades de conservação do capital natural brasileiro, através do emprego de Unidades de Conservação, buscando fortalecer seus instrumentos de gestão e garantir os recursos necessários, assegurando as condições normativas, institucionais e operacionais para que estes espaços cumpram com seus objetivos.

No Brasil, a Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade compartilhada entre o Poder público e a coletividade pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal de 1988) e atribuiu ao Ministério Público funções institucionais para a tutela deste direito (art. 127 e ss. da CF/1988). Para cumprir com os comandos contidos no art. 225 da CF, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei n.º 6.938/1981, se utiliza de diversos Instrumentos de Comando e Controle previstos no seu art. 9º, dentre os quais, a criação de Unidades de Conservação (UCs), espécie de Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP). Em que pese o Ministério Público não ser o único titular dos meios de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, possui funções institucionais próprias que lhe garantem papel chave na tutela destes direitos, tanto em âmbito judicial quanto em âmbito extrajudicial.

Desse modo, o Ministério Público exerce um papel fundamental na efetiva reparação e, principalmente, na prevenção do dano ambiental, e, muito embora tal função venha sendo exercida com eficácia, devido à complexidade do tema, bem como à relevância do papel das Unidades de Conservação para a proteção do meio ambiente, o presente documento foi elaborado com a proposta de funcionar como um manual prático sobre Unidades de Conservação, de forma a otimizar a capacidade de resposta da Instituição a fim de garantir uma atuação qualificada no que hoje, no país, consiste na principal estratégia para conservação da biodiversidade.

AGRADECIMENTOS

Esperamos que este manual seja útil na sensibilização, compreensão e difusão da estratégia de conservação por meio da criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação.

Gostaríamos de agradecer à Procuradora de Justiça e Coordenadora Executiva da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental Sílvia Capelli pela pioneira iniciativa que resultou neste projeto, aos Promotores de Justiça no Rio Grande do Sul Ana Marchesan, Annelise Steigleder e Daniel Martini pela cuidadosa revisão dos manuais e valiosas sugestões, ao Promotor de Justiça em Minas Gerais e Secretário Geral da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental Leonardo Castro Maia pela incansável busca de informações e materiais que subsidiaram o projeto, a Paola Prates Stumpf, Servidora Pública da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, por ter conduzido o presente manual a uma visão prática e realística da instituição de Unidades de Conservação no âmbito do Poder Executivo, ao Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (<www.ief.mg.gov.br>), à editora Horizonte (<www.horizontegeografico.com.br>) e ao Instituto Terra (<www.institutoterra.org>) por gentilmente cederem as imagens que ilustram os manuais e site do projeto, e à toda a equipe do projeto, sem a qual não seria possível realiza-lo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro evolutivo das primeiras Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo	19
Quadro 2 – Distinções entre as diferentes tipologias de Espaços ou Áreas Protegidas.....	29
Quadro 3 - Objetivos do SNUC.	33
Quadro 4 - Categorias de UCs.....	35
Quadro 5 - Dominalidade por categoria de UC.....	38
Quadro 6 - Quem propõe criar UCs?.....	45
Quadro 7 - Conteúdo dos Estudos Técnicos (Lei do SNUC e INs ICMBio n.º 05/2008 e n.º 03/2007).	46
Quadro 8 – Recomendações para organização da Consulta Pública, baseado na IN ICMBio n.º 05/2008 e Guia para Consultas Públicas para UCs, IMAZON, IMAFLORA e IBAMA.....	48
Quadro 9 - Quadro demonstrativo de um Sistema de UCs eficiente (Fonte: IUCN e MMA).....	55
Quadro 10 - Princípios norteadores da formação dos Conselhos.....	78
Quadro 11 - Entorno de Unidades de Conservação.....	82
Quadro 12 - Uso público nas UCs (PI – Proteção Integral e US – Uso Sustentável).	94
Quadro 13 - Recursos Financeiros.	98
Quadro 14 - ICMS Ecológico.....	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma ETEPs.....	28
Figura 2 - Grupos de Proteção, usos e categorias distintas de UCs.	38
Figura 3 - Atos do Poder Público nos três níveis da Federação.....	43
Figura 4 - Passos que antecedem a criação de uma UC.	50
Figura 5 - Passos que antecedem a criação de RPPNs.	51
Figura 6 - Oportunidades de investigação pelo Ministério Público.....	55
Figura 7 - Diagrama conceitual do Plano de Manejo.	71
Figura 8 - Estruturação do Plano de Manejo.....	73
Figura 9 - Situação dos conselhos e suas respectivas categorias de UCs.	76
Figura 10 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	78
Figura 11 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	83
Figura 12 - Regras e condições para o Termo de Compromisso com a População Tradicional.....	87
Figura 13 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	94
Figura 14 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	97
Figura 15 - Ordem de prioridades da compensação ambiental para UCs de Proteção Integral (art. 33, Dec. 4.340/02).	105
Figura 16 - Ordem de prioridade da compensação ambiental para UC de Uso Sustentável, com área privada.	106
Figura 17 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	110
Figura 18 - Oportunidades de atuação do Ministério Público.....	112

LISTA DE ABREVIações

ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

APA – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

APP – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

APS – ÁREAS PROTEGIDAS

AV – ÁREA VERDE

CA – COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

CCB – CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

CDB – CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA

CEMA – CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (RIO GRANDE DO SUL)

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CGCAP – COORDENAÇÃO GERAL DE CRIAÇÃO, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

COP – CONFERÊNCIA DAS PARTES

DIMAN – DIRETORIA DE CRIAÇÃO E MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

EIA – ESTUDO (PRÉVIO) DE IMPACTO AMBIENTAL

ETEPS – ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

FUNATURA – FUNDAÇÃO

GI – GRAU DE IMPACTO

HF – HORTO FLORESTAL

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

IBDF – INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

IMAFLOA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA

IMAZON – INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA

IN – INSTRUÇÃO NORMATIVA

IUCN – *INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE*

JB – JARDIM BOTÂNICO

ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

OSCIP – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

PI – PROTEÇÃO INTEGRAL

PL – PROJETO DE LEI

PNAP – POLÍTICA NACIONAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS

PNMA – POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

PNPCT – POLÍTICA NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS
PPCDAM – PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA
RB – RESERVA DA BIOSFERA
RDS – RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
RESEX – RESERVA EXTRATIVISTA
RESP – RECURSO ESPECIAL
RIMA – RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL
RL – RESERVA LEGAL
RPPN – RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL
SA – SERVIDÃO AMBIENTAL
SISNAMA – SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TACS – TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TI – TERRA INDÍGENA
TNC - *THE NATURE CONSERVANCY*
UC – UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
UCS – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
US – USO SUSTENTÁVEL
VR – VALOR DE REFERÊNCIA
ZÔO – JARDIM ZOOLOGICO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE I	
UM POUCO DE HISTÓRIA, MARCOS CONCEITUAIS E LEGAIS	15
1 A IDEIA INICIAL DE CONSERVAR PORÇÕES DO TERRITÓRIO COMO ÁREAS OU ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	15
2 ÁREAS PROTEGIDAS, ESPAÇOS PROTEGIDOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DESCOMPLICANDO OS CONCEITOS	22
2.1 ÁREAS OU ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: TIPOLOGIAS TÍPICAS E ATÍPICAS.....	27
2.2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PROPRIAMENTE DITAS.....	32
2.2.1 Os objetivos do SNUC	33
2.2.2 As categorias de Unidades de Conservação	34
2.2.3 Classificação das Unidades de Conservação	36
2.2.3.1 Quanto à esfera administrativa	36
2.2.3.2 Quanto ao grau de proteção	36
2.2.3.3 Quanto à dominialidade	38
2.2.4 As diretrizes do SNUC	39
PARTE II	
CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	41
3 COMO SE DÁ A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	42
3.1 PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	44
3.1.1 A demanda inicial.....	44
3.1.2 Quem propõe a criação de uma Unidade de Conservação?	45
3.1.3 Os Estudos Técnicos.....	45
3.1.4 Proposta para criação da Unidade de Conservação	47
3.1.5 A Consulta Pública	47
3.1.6 Proposta final para a Criação da UC	49
3.1.7 Publicação do ato de criação da UC	49
3.2 É POSSÍVEL ALTERAR E OU SUPRIMIR LIMITES DE UMA UC?	53
3.3 OPORTUNIDADES DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
4 PLANEJANDO UM SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	55
4.1 CORREDORES ECOLÓGICOS	57
4.2 MOSAICOS	59
4.3 ZONA DE AMORTECIMENTO.....	61
4.3.1 O Direito de Propriedade x as restrições impostas na Zona de Amortecimento	65
5 FERRAMENTAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	68
5.1 ESTUDO FUNDIÁRIO	68
5.2 PLANO DE MANEJO	71
5.2.1 Como é estruturado o Plano de Manejo?	73
5.3 CONSELHOS GESTORES	75
5.3.1 Da Natureza Jurídica dos Conselhos Gestores	75
5.3.2 Da composição dos Conselhos Gestores	76

5.3.3 Das atribuições dos Conselhos Gestores	77
5.4 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	78

PARTE III

GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	79
6 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO	80
6.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	83
7 CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL	83
7.1 EXISTÊNCIA DE POPULAÇÕES OU COMUNIDADES TRADICIONAIS NO INTERIOR DA ÁREA PROPOSTA PARA CONSERVAÇÃO	84
7.2 TRATAMENTO TRANSITÓRIO PARA AS ÁREAS AINDA NÃO DESAPROPRIADAS NO INTERIOR DAS UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	88
7.2.1 Necessidade de um Estado forte	92
7.3 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	94
8 USO PÚBLICO	94
8.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	97
9 RECURSOS FINANCEIROS	97
9.1 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	101
9.1.1 Quanto à gestão das verbas oriundas da Compensação Ambiental	106
9.2 ICMS Ecológico	108
9.3 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	110
10 LICENCIAMENTO AMBIENTAL	110
10.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	112
11 AS DISTINTAS ESFERAS DE RESPONSABILIDADES: PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA	112
11.1 A INCURSÃO EM CRIME AMBIENTAL	112
11.2 A OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL	113
RECOMENDAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117



INTRODUÇÃO

Para introduzir o presente manual é importante abordar uma problemática inicial que envolve questões de “gêneros”. O tema que aqui será tratado envolverá as “Unidades de Conservação”. Essas, por sua vez, decorrem de uma iniciativa internacional de proteger porções de território para a conservação, cujas estratégias evoluíram ao longo do tempo, conforme se verá adiante. No entanto, as denominações utilizadas internacionalmente e internamente destoam e podem causar uma certa confusão.

Para o resto do mundo, o termo “Unidades de Conservação” utilizado

exclusivamente no Brasil significa o mesmo que “Áreas Protegidas”. A denominação “Áreas Protegidas” utilizada mundialmente, conforme orienta a União Mundial para a Natureza – IUCN, consiste em “uma superfície de terra ou mar especialmente consagrada à proteção e preservação da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados, e gerenciada através de meios legais ou outros meios eficazes”¹ (IUCN, 2006).

Desconhecido o fundamento, usamos o termo “Unidades de Conservação” para denominar o mesmo². Segundo depreende-se da história, tal expressão surgiu pela primeira vez no Brasil no seio do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que ficou, à época, encarregado de normatizar tais espaços, assessorado por um estudo encomendado pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF – à Fundação Pró-Natureza – Funatura. Enquanto que, as “Áreas Protegidas”, para o sistema interno, é denominação que reflete maior amplitude, abarcando em sua compreensão uma série de outros espaços com especial proteção que não devem ser confundidos com as Unidades de Conservação e tampouco fazem parte do sistema que as congrega, organiza e regulamenta, conforme se verá a seguir.

Importa referir que **o estabelecimento de Áreas Protegidas** (no Brasil = Unidades de Conservação) **consiste em um dos elementos centrais das estratégias de conservação adotadas por muitos países**, a fim de promover a proteção de porções significativas de territórios. São, comprovadamente, **ferramentas eficientes para garantir a manutenção da biodiversidade e dos serviços ambientais essenciais para a sociedade** (BRUNER, 2001).

As Unidades de Conservação, tal como as conhecemos atualmente, advém de um longo caminho de incansáveis debates, mudanças de regime político, alternância de intelectuais no poder, evolução dos rumos protecionistas no contexto internacional, dentre outros fatores.

Modernamente, o estabelecimento de Unidades de Conservação está previsto no inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 como um meio de assegurar o cumprimento do próprio comando geral, a se ver:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

1 Pela CDB, o conceito de Áreas Protegidas está assim delineado: “Área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Convenção sobre Diversidade Biológica. 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

2 As diferenças conceituais entre as denominações referidas serão tratadas no item 2 do presente manual.

bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

[...]

Todavia, vale esclarecer que, antes mesmo de se chegar à garantia constitucional tal como estampada no art. 225 supra referido, tais espaços protegidos já eram estabelecidos ao longo do território nacional, em razão de comandos outros, encontrados em legislações esparsas e finalizando objetivos distintos.

No âmbito internacional, o Brasil também é signatário da Convenção da Diversidade Biológica – CDB, a qual pretende o cumprimento de metas com relação ao percentual de áreas protegidas criadas por cada país signatário e objetivando proteger partes de todos os ecossistemas existentes. Em 2010, o Ministério do Meio Ambiente – MMA editou publicação em retrospectiva aos 10 anos de existência da Lei n.º 9.985/2000 (Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), sistematizou as Unidades de Conservação e divulgou a proximidade do atingimento das metas. Segundo consta, pelo menos 30% da Amazônia e 10% dos outros biomas já estão protegidos em Unidades de Conservação. Quanto ao bioma Amazônico, já estão cumpridos 79% da meta. Nos biomas Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, o percentual já está entre 60% e 70%. Porém, enfatiza preocupação quanto aos biomas Pampa e Pantanal, onde a proteção somente atingia cerca de 27% e 48% (respectivamente) da meta, como também, quanto à área marinha, a qual só está protegida em apenas 1% (MEDEIROS; ARAÚJO, 2011).

Recentemente, em Nagoia, no Japão, durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 10 da CDB), os países signatários aprovaram metas ambiciosas para a conservação da biodiversidade para o período que se estende entre 2011 a 2020 (metas de Aichi). Para o Brasil, entre as metas estabelecidas está:

Área 1, META 11: Até 2020, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC será fortalecido e consolidado ampliando-se progressivamente os orçamentos públicos direcionados as UCs tendo como base o orçamento de 2011, promovendo uma gestão efetiva, equitativa, ecologicamente representativa e integrada a paisagem, alcançando um percentual mínimo de proteção em UCs, excetuando-se APAs, de 40% para Amazônia, 20% para todos os demais biomas terrestres e de águas continentais e pelo menos 20% para áreas costeiras e marinhas. Em reconhecimento a importante contribuição dos territórios indígenas e territórios quilombolas para conservação e uso sustentável da biodiversidade deverão ser assegurados e respeitados os direitos territoriais de povos indígenas e

quilombolas, mediante demarcação e regularização dos seus territórios. A partir de 2013, considerando a importância das RLs, APPs devidamente regularizadas e outros tipos de áreas protegidas e espaços de conservação serão apoiados e contabilizados entre os valores reportados pelo Governo Brasileiro como áreas destinadas a conservação e uso sustentável, além da meta anterior.³

Nesse sentido a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABio)⁴ adotou esses novos percentuais e manteve aquele da COP 08 para a Amazônia, estabelecido em 30%. Atualmente, a meta indicada pelo referido Conselho para todo o território nacional é de 17%, não só de UCs, mas somados os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) indicados no texto da meta.

O marco legal das Unidades de Conservação no Brasil, foi, conforme já aventado, a Lei Federal n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Sua contribuição é extremamente relevante, pois, para além de definir as diretrizes e objetivos, também organiza, sistematiza e estabelece as bases que orientam o processo de criação, planejamento e gestão das Unidades de Conservação, tornando mais eficiente e efetiva a proteção desses espaços especialmente protegidos.

O SNUC, desse modo, exerce um papel fundamental no cumprimento da Constituição Federal de 1988, bem como dos acordos internacionais assinados pelo Brasil. Nessa toada, uma atuação qualificada do Ministério Público contribuirá para a implementação desse sistema e, sobremaneira, para o zelo e o cumprimento do comando constitucional insculpido no art. 225.

3 Disponível em: <<http://www.sbg.org.br/PDF/20metasbiod2020.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2014.

4 À CONABio compete promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, bem como identificar e propor áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e uso sustentável dos componentes da biodiversidade.



PARTE I

UM POUCO DE HISTÓRIA, MARCOS CONCEITUAIS E LEGAIS

1 A IDEIA INICIAL DE CONSERVAR PORÇÕES DO TERRITÓRIO COMO ÁREAS OU ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A conservação de porções do território na forma de áreas ou espaços protegidos evoluiu a partir de uma visão utópica de conservação que remonta o início do século XIX,

nos Estados Unidos pós revolução industrial, idealizadas e criadas objetivando

proteger a vida selvagem (*wilderness*) ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da natureza. A idéia [sic.] subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços no mundo natural em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana (DIEGUES, 2001, p. 11).

Note-se que a ideia confundia-se com a ficção, uma vez que **pretendia um espaço geográfico imutável, imóvel, inabalável e incomunicável**, como se fossem **“ilhas plásticas de biodiversidade”**. Impossível pensar assim nos dias atuais considerando-se todo o conhecimento associado à dinâmica biológica, à biologia da conservação, etc.

Entretanto, esse foi o modelo introduzido pelo Brasil da época. Um modelo que, segundo Diegues (2001, p. 13-14), **excluiu o humano do seu contexto**. E, para a nossa realidade, isso quer dizer: **excluir os “povos da floresta”, habitantes pioneiros do País, tendo ocasionado uma série de conflitos que se estendem até os dias atuais**, muito embora boa parte deles encontrem-se solucionados pela modernização do sistema, como se verá a seguir.

O movimento inicial, de que se tem registros, que contribuiu para a Sistematização Nacional de Unidades de Conservação⁵ da Natureza, como hoje a conhecemos, teve contornos – mesmo que incipientes e voltados para outros aspectos que não a proteção de *habitats* e manutenção de processos ecológicos – desde o período do Brasil colônia,

5 A denominação Unidades de Conservação propriamente dita só veio a ser utilizada muito tempo depois dos primeiros passos dados nessa direção. Sua primeira aparição foi no Anteprojeto de Lei da Consolidação das Leis Federais sobre o Meio Ambiente. Segundo informações obtidas junto ao sítio da Câmara dos Deputados, trata-se do “[...] primeiro projeto de lei de consolidação das normas ambientais foi apresentado em 1998 (Projeto de Lei no 4.764, de 1998), por iniciativa do próprio Deputado Bonifácio de Andrada, então Coordenador do Grupo de Trabalho para Consolidação da Legislação Brasileira instituído pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. O texto da proposição, que atendia ao disposto na redação original da Lei Complementar (LC) n.º 95, de 1998, contemplava as leis federais relativas aos temas florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, ou seja, os relacionados no inciso VI do caput do art. 24 da Constituição Federal, que trata da competência legislativa concorrente entre a União e os Estados e Distrito Federal”. As leis consolidadas nessa proposição pioneira eram as seguintes: Lei n.º 6.938/1981; Lei n.º 7.797/1989; Lei n.º 4.771/1965; Lei n.º 7.754/1989; Lei n.º 5.197/1967; Decreto-Lei n.º 221/1967; Lei n.º 7.643/1987; Lei n.º 7.679/1988; Lei n.º 6.902/1981; Lei n.º 7.661/1988; Decreto-Lei n.º 1.413/1975; Lei n.º 6.803/1980; Lei n.º 8.723/1993; Lei n.º 5.357/1967; Lei n.º 9.605/1998. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 679. Consolida a legislação ambiental brasileira. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B6A24AB863F73FE4212D8968697CAD2E.node2?codteor=569440&filename=Tramitacao-PL+679/2007>. Acesso em: 13 out. 2014.

com pinceladas no Império, e mais intenso na República, bastante impulsionado pela Constituição de 1934.

Várias iniciativas de criação de espaços protegidos, **sempre com uma visão de conservar pequenas porções contemplativas e asseguarção do mínimo para se poder usar o máximo, ou, no intuito de conter a exploração que não àquela vinculada aos interesses da coroa** (como por exemplo, a exploração madeireira visando resguardar matéria-prima para a construção naval⁶ e o desmatamento que convertia as Florestas da Tijuca em plantações de café, despertando o olhar do Imperador para eventual escassez hídrica na cidade⁷) (WAINER, 1993; MEDEIROS, 2004), ou ainda, conforme Pádua (2002, p. 18), as iniciativas infrutíferas de André Rebouças (1876 apud PADUA, 2002) em **criar parques nacionais⁸ sob o argumento de progresso vinculado ao turismo regional**, mas que **em muito contribuíram para o início da formação do pensamento voltado a reservação de áreas para conservação**, reforçado pelo intelectual José Bonifácio, que, a partir do conhecimento que havia recebido no estrangeiro sobre os efeitos danosos da desflorestação, foi incansável em expor sua preocupação, principalmente referente a perda de nutrientes do solo, e contribuiu para a criação de um órgão vinculado a administração pública que objetivasse a conservação das florestas, isso em 1821 (DEAN, 2002).

Somente em 1896, nos **primeiros anos da República**, foi **criado o Parque Estadual de São Paulo já com o objetivo de proteger a área e não apenas recursos pontuais**, seguido, em 1911, da criação de dois Parques Nacionais no território do Estado do Acre.

Nesse período, o contexto internacional ainda objetivava a proteção da paisagem em estado original para uso e desfrute da população, ideia que perdurou até a criação do Parque Nacional Krüger, na África, em 1898, impulsionado pelo objetivo de recuperação

6 Tal previsão constava da Carta Régia, datada de 13 de março de 1799, diploma que assegurava determinadas madeiras consideradas nobres, importantes para a metrópole e, principalmente, para a indústria naval (DIEGUES, 2001).

7 Por iniciativa de D. Pedro II, preocupado diante do desmatamento acelerado das Florestas da Tijuca, ordenou a desocupação das áreas mediante a desapropriação e ordenou o replantio de toda a vegetação local, instituindo, em 1861, as “Florestas da Tijuca e das Paineiras”, com o objetivo de resguardar os recursos hídricos da região. A iniciativa pode ser traduzida como a instituição da primeira “Área Protegida” brasileira e talvez o que impulsionou o Código Florestal Federal de 1934 a conferir proteção às florestas protetoras. Em termos técnicos, como adiante se verá, a expressão “Área Protegida” encerra o gênero da espécie denominada “Unidade de Conservação” (DRUMMOND, 1997).

8 A intenção de Rebouças era a criação de dois Parques: nas Sete Quedas e na Ilha do Bananal (PADUA, 2002).

de populações animais que vinham sendo dizimadas. **Mais tarde, em 1914, na Suíça, foi criado o primeiro parque objetivando a pesquisa científica** (MILANO, 2001, p. 7).

Para Mercadante (2001, p. 190), **até a década de 1960, a criação de áreas protegidas não obedecia a nenhum critério científico ou planejamento mais apurado, mantendo relação com momentos políticos favoráveis e ou pura motivação estética**, nada comparado ao que, posteriormente, ficou estabelecido nas Conferências de Meio Ambiente e documentos acessórios, consistente em assegurar amostras representativas de ecossistemas.

A partir do Quadro 1 - Quadro evolutivo das primeiras Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo será possível vislumbrar todos esses aspectos iniciais e compreender como, satisfatoriamente, **evoluíram ao longo do tempo para uma visão mais científica de proteção da natureza**, isto é, evoluíram **para a proteção dos *habitats* e dos processos ecológicos** dentro dos quais os alvos de conservação estão inseridos.

Quadro 1 - Quadro evolutivo das primeiras Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo

A aparição das Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo	
Objetivos iniciais	A ideia inicial era reservar pedaços do mundo natural ainda intocados com o objetivo de contemplação e alívio do stress, pós-revolução industrial, como se fossem “ilhas plásticas de biodiversidade”.
Problemas associados	*Excluía os POVOS DA FLORESTA
	* Há que se considerer que o Brasil era habitado, inicialmente, apenas por povos da floresta: indígenas e, mais recentemente denominados povos, comunidades ou populações tradicionais
	Não considerou que a beleza cênica era, antes de mais nada, um complexo de organismos vivos que interagiam entre si e com o meio.
	Protegia-se o mínimo para se poder usar todo o resto.
	Todo o despertar para a conservação, afora a isso, era focado na reservação de matéria-prima para suprir a vida (e os caprichos) da Coroa.
Como surgiram e evoluíram no Brasil	
Brasil Colônia	O objetivo era o de conservar pequenas porções contemplativas e asseguaração do mínimo para se poder usar o máximo, ou, no intuito de conter a exploração que não àquela vinculada aos interesses da coroa.
Brasil Império	Pensadores da época defendiam a criação de parques nacionais sob o argumento de progresso vinculado ao turismo regional.
República*	Surgem os primeiros parques brasileiros impulsionados pela criação, nos Estados Unidos, do Parque Nacional de Yellowstone (1872).
	Em 1937 foi criado o primeiro Parque Nacional do Brasil, o de Itatiaia, em 1937, sob a égide do Código Florestal de 1934, diploma legal que inaugurou uma visão gerencial voltada à organização da exploração florestal.
	Classificou a cobertura florestal em categorias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. So assim é que foi possível iniciar o movimento de criação de áreas protegidas.
	O Código de Caça e Pesca (Lei n.º 5.197/1967) também contribuiu para a criação das primeiras áreas protegidas, porém com um enfoque voltado a criação e refúgio de fauna.
	AS DUAS PRIMEIRAS CATEGORIAS DE UCS DO SNUC (Lei n.º 9.985/2000) SURGIRAM DAÍ: Parque Nacional e Refúgio de Fauna
	Impotante contribuição para o que se tem hoje como Sistema de Unidades de Conservação foi fruto da iniciativa e pensadores da época, tais como: André Rebouças e José Bonifácio, que contribuíram para a criação de vários Parques Nacionais (Parque Nacional da Serra dos Órgãos, das Sete quedas e do Iguaçu, do Araguaia (Ilha do Bananal), dos Aparados da Serra e do Ubajara).
O movimento ambientalista também prestou importante contribuição na renovação da consciência em se proteger <i>habitats</i> e não mais apenas espécimes, seja da flora ou da fauna, resultando em uma iniciativa descolada da ideia que persistiu durante os períodos colonial e imperial.	
Em 1946, a Constituição democrática introduziu a figura da desapropriação por interesse social (art. 141, § 16), regulamentada mais adiante pela Lei n.º 4.132/1962, que considerou interesse social, a proteção do solo e de reservas florestais.	
Em 1948, o Decreto Legislativo n.º 3 introduziu o texto da Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e da Belezas Cênicas Naturais dos Países da América conferindo importante contribuição para a instituição de áreas protegidas: definiu Parques Nacionais, Reservas Nacionais, Monumentos Nacionais e Reservas de Regiões Virgens e conferiu proteção às aves migratórias e espécies ameaçadas de extinção.	

* Já na República Nova é que surgem os primeiros diplomas legais que mudaram o rumo das políticas protecionistaistas da época, todos impulsionados pelo texto constitucional de 1934

A aparição das Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo			
Criação da IUCN – 1948	Instituição que se revelou importante precursora e idealizadora da “filosofia de áreas protegidas no mundo inteiro”, a quem se deve creditar os avanços conceituais e os fundamentos para o planeamento, o manejo e a gestão das áreas protegidas.		
Governo Militar	Em 1967, para executar as inovações em matéria ambiental, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, hoje extinto e substituído pelo IBAMA, que, recentemente, entregou a gestão das Unidades de Conservação ao ICMBio.		
	<p>O Código Florestal de 1934 dá lugar ao de 1965, introduzido pela Lei n.º 4.771/1964. Criou novos institutos de proteção ambiental que passaram a limitar o uso das propriedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Áreas de preservação permanente; • A reserva legal; • A reposição florestal obrigatória. <p>O momento inaugurou a instituição de novas categorias de áreas protegidas, fruto de uma legislação que evoluiu e vinha amadurecendo, abandonando de forma gradativa o aspecto puramente econômico, e agregando o aspecto ecológico.</p>		
Período que antecedeu a retomada da Democracia	<p>*Em 1981 surge o principal diploma legal para a proteção ambiental, a Lei n.º 6.938/1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA:</p> <p>* Impôs ao degradador ambiental, independentemente da comprovação da culpa, a reparação dos danos causados (Responsabilidade Civil Objetiva).</p> <p>* A PNMA reestruturou e consolidou uma estratégia nacional para a criação de áreas protegidas.</p>	Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento econômico-social + preservação da qualidade do meio ambiente + equilíbrio ecológico; • Definição de áreas prioritárias = qualidade e equilíbrio ecológico = interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.
		Instrumentos (dentre outros):	<ul style="list-style-type: none"> • O licenciamento ambiental • A avaliação de impacto ambiental, • Criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (art. 9º, IV), inaugurando um novo marco para a criação de áreas protegidas no Brasil

A aparição das Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo		
	<p>Conferiu ao Meio Ambiente previsão especial, art. 225:</p> <p>“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.</p>	<p>Ao Poder Público que assegurasse a efetividade desse direito e definiu “em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”</p> <p>Comandos constitucionais:</p>
<p>*Constituição Federal de 1988</p> <p>* Divisor de águas, aliás, como de resto em toda a matéria ambiental.</p>	<p>Várias Leis esparsas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 6.513/1977, que previa a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; • Decreto n.º 84.017/1979, que aprovava o regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros; • Lei n.º 6.938/1981, que previu, originalmente, a criação de Reservas e Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e as de Relevante Interesse Ecológico; • Lei n.º 6.902/1981, que dispôs sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e outras providências, (regulamentada pelo Decreto n.º 99.274/1990); • Decreto n.º 89.336/1984, que dispôs sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico; • Lei n.º 7.804/1989, que dispõe sobre a criação de Reservas Extrativistas; • Resolução CONAMA n.º 11/1987 (hoje revogada), que declarou como Unidades de Conservação várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural. 	
<p>Convenção das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente</p>	<p>Realizada no Rio de Janeiro em 1992, reuniu o maior contingente de Chefes de Estado para tratar dos temas ambientais, pela primeira vez na história na humanidade.</p> <p>Gerou a Convenção sobre Diversidade Biológica (vigor desde dezembro de 1993) – meta: assegurar proteção de pelo menos 10% de toda a área terrestre proporcional para cada bioma.</p>	
<p>*Resolução CONAMA n.º 10/1986</p> <p>*SURGE NO BRASIL, PELA PRIMEIRA VEZ, A DENOMINAÇÃO “UNIDADES DE CONSERVAÇÃO”</p>	<p>Criou uma Comissão Especial com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei sobre unidades de conservação, a fim de que fosse apreciado pelo Plenário do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.</p>	

A aparição das Áreas ou Espaços Protegidos no Mundo	
Resolução CONAMA n.º 11/1987*1	<p>Declarou, como Unidades de Conservação, as várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância</p> <p>Cultural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estações Ecológicas; • Reservas Ecológicas; • Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; • Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; • Reservas Biológicas; • Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; • Monumentos Naturais; • Jardins Botânicos; • Jardins Zoológicos; e • Hortos Florestais.

*1 Revogada pela CONAMA n.º 428/2010.

2 ÁREAS PROTEGIDAS, ESPAÇOS PROTEGIDOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DESCOMPLICANDO OS CONCEITOS

Partindo-se do contexto em que evoluiu a ideia, os objetivos, a criação e a gestão dos Espaços ou Áreas Protegidas no Brasil, é compreensível que os conceitos atribuídos a esses espaços também tenham evoluído ao longo do tempo.

Os primeiros espaços de conservação de que se teve notícias, conforme se viu, foram os Parques, criados sem critério algum, fundados nas peculiaridades regionais de cada país, situação que gerou em nível internacional uma grande confusão pela falta de critérios que os agrupassem em um ramo comum. Essa sensação gerou a realização de uma Convenção, em Londres, no ano de 1933, onde foi estabelecido o primeiro conceito para "Parque". E por aí tiveram segmento uma série de eventos reponsáveis por vários outros conceitos, tais como o de Reserva Nacional, Monumento Natural e Reserva Silvestre (MILANO *apud* MILANO *et al*, 1986), que acabaram por introduzir no texto do Código Florestal Federal de 1965 e na Lei de Proteção à Fauna as categorias: Parque Nacional, Reserva Biológica, Floresta Nacional e Parque de Caça (MILANO, 2001, p. 8).

Mais e mais legislações surgiam, muitas prevendo a criação, outras criando novas categorias isoladas e independentes de porções do território a serem reservados à proteção, todavia, em nenhuma delas foi prevista uma denominação comum que pudesse expressá-las genericamente, agrupando-as.

A situação perdurou até uma movimentação impulsionada pelo Conselho Nacional

do Meio Ambiente – CONAMA, que resolveu, por meio da Resolução n.º 10/1986, criar uma Comissão Especial com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei dispendo sobre **Unidades de Conservação – UCs**. Atribui-se a essa norma infralegal a autoria de tal expressão.

Contudo, segundo os fatos históricos, o anteprojeto de lei então elaborado pelo CONAMA não atingiu a sua finalidade, que era ter sido entregue ao Congresso Nacional pelo Presidente da República⁹, essa é a compreensão a que se chega, uma vez que o CONAMA, um ano após, lançou mão da Resolução CONAMA n.º 11/1987¹⁰, que declarou, em seu art. 1º, como **Unidades de Conservação** as seguintes categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas por atos do poder público: Estações Ecológicas; Reservas Ecológicas; Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais; Jardins Botânicos; Jardins Zoológicos; e Hortos Florestais.

Veja-se o emaranhado de nomenclaturas que predominavam à época: Sítios Ecológicos de Relevância Cultural era uma denominação genérica que abarcava uma série de categorias específicas de áreas reservadas para a proteção da natureza. Mais tarde, o termo **Unidades de Conservação** surgiu no contexto e passou a denominar – como se fosse uma espécie de gênero – categorias de **Sítios Ecológicos de Relevância Cultural**. Depreende-se, portanto, que Unidades de Conservação era o mais novo gênero para indicar Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, a exemplo das Estações Ecológicas, Reservas Ecológicas, etc.

A grande falha que pode se atribuída ao texto da Resolução CONAMA n.º 11/1987, **foi a de não ter conceituado Unidade de Conservação**, fato que lhe custou a perda da oportunidade de fazê-las integrar o texto constitucional.

Em 1988, quando promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, o tão festejado art. 225, independente em seu capítulo exclusivo (VI – Do Meio Ambiente), ignorou o termo e resolveu inovar utilizando-se da expressão **Espaços Territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos – ETEPs, a se ver:**

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
[...]

9 O CONAMA, por meio da Resolução n.º 19/1986, solicitou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República que encaminhasse ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispunha sobre Unidades de Conservação.

10 Complementada pela Resolução n.º 12/1988 (incluiu as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, como unidade de conservação), atualmente revogada pela Resolução n.º 428, de 2010.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
(Regulamento)
[...]

Em seguida, houve o cotejo entre o conjunto normativo esparso com o novo texto constitucional, muitas normas foram recepcionadas, algumas tiveram de sofrer adequações, a exemplo do que aconteceu com a Lei n.º 6.938/1981 (PNMA), modificada pela Lei n.º 7.804/1989, especificamente quanto ao seu art. 9º, inciso VI, anteriormente assim redigido: “VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal”, passando à contemplar a seguinte redação: “VI - **a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal**, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”. (grifado)

Veja-se que no âmbito infralegal do CONAMA, já em 1986, se falava em **Unidades de Conservação**, entretanto, no âmbito constitucional a expressão utilizada foi **Espaços Territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**.

Ora, que confusão!

Parecia-se estar diante de um novo gênero: **Espaços Territoriais Protegidos**, vinculado ao qual estariam todas as outras espécies ou categorias de áreas destinadas à proteção da natureza, a exemplo das próprias **Unidades de Conservação**.

Mesmo com a alteração sofrida pela Lei n.º 6.938/1981 em 1989, nenhum conceito foi atribuído às Unidades de Conservação. Pôde ser constatado, apenas, que ao final do texto do inciso VI do art. 9º, foi acrescentado, a título de exemplos de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: as Áreas de Proteção Ambiental, as de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas Extrativistas. Por esse motivo, e considerando que tais nomenclaturas já figuravam na Resolução CONAMA n.º 11/1987 como Unidades de Conservação é que se pode concluir que Unidades de Conservação estão contidas no gênero Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Todavia, não se pode aferir que a premissa no seu revés seja verdadeira.

Dessarte, uma **conclusão** pode ser aventada: que os previstos constitucionalmente **Espaços Territoriais Especialmente Protegidos** são o **gênero** sob o qual estão atreladas as categorias de áreas destinadas à proteção da natureza, sendo uma de **suas espécies as Unidades de Conservação**.

Muitas foram as teorias antes se chegar a essa conclusão, tudo porque a Constituição Federal de 1988, acertadamente, não utilizou a mesma nomenclatura pioneiramente utilizada pelo CONAMA em 1987, e esse tampouco utilizou a nomenclatura internacionalmente prevista para denominar tais áreas como **“Áreas Protegidas – APs”**, nos termos da IUCN e da Convenção da Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992), assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo n.º 02/1997. Assim refere o art. 2º da CDB, ao dispor sobre a utilização dos termos para os propósitos da Convenção: “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

No intuito de regulamentar o emaranhado conceitual, foi finalmente aprovado o PL n.º 2.892/92, origem da Lei n.º 9.985/2000, mais conhecida como Lei do SNUC. Já em sua ementa, comete o equívoco de propor regulamentação aos incisos I, II, III e IV, §1º do art. 225, da CF/1988, entretanto, em seu texto, limitou-se a instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Com isso, listou 12 (doze) categorias de Unidades de Conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, cada uma com descrição, atributos e objetivos diversos. Finalmente um conceito!

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: **espaço territorial e seus recursos ambientais**, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, **com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;** [...]”.

Em muito se assemelha ao conceito de Área Protegida estabelecido pela Convenção da Diversidade Biológica. Em nada errou na abrangência conceitual, uma vez que **atribuiu às Unidades de Conservação o status de Espaço Territorial nos termos constitucionais**. No entanto, o equívoco reside na pretensão da Lei em denominar-se regulamentadora do inciso III, § 1º, art. 225, da CR/1988, se assim o fosse **deveria ter acrescido em seu sistema todos os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos dispersos no ordenamento jurídico**, tais como as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a Reserva Florestal (previstos no Código Florestal), os Biomas considerados

Patrimônios Nacionais¹¹ (CF/1988, § 4º, do art. 225), dentre outros.

Assim, acabou por limitar a ideia então inaugurada no cenário brasileiro pela CF/1988, consistente na instituição em todo território nacional de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, ou, no mesmo sentido, Áreas Protegidas, de modo que excluiu dessa tipologia as várias outras categorias de Áreas Protegidas já existentes no cenário nacional, a exemplo das antes referidas. Nessa esteira, Benjamin (2001, p. 288) faz uma crítica considerável à pretensão da Lei do SNUC referindo que toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, por a própria Constituição Federal traz exemplos de biomas que receberam tutela especial (=Amazônia, Mata Atlântica e Pantanal) e, nem por isso, são, na sua totalidade unidades de conservação. É bem pertinente a lição abalizada do mestre José Afonso da Silva, para quem “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos” (SILVA, 1998).

Para além da “técnica deficiente da lei”, (BENJAMIN, 2001, p. 286), que já vem evidenciada em sua ementa, a Lei do SNUC (como ficou conhecida popularmente a Lei n.º 9.985/2000) peca noutro sentido, isto é, na própria delimitação da expressão “unidades de conservação”, pois apequenou o sentido de espaços territoriais especialmente protegidos ou áreas protegidas utilizados corretamente pela Constituição Federal, uma vez que,

Não se trata de uma opção vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto seguiu o *standard* científico apropriado, segundo o qual ‘conservação’ não é gênero, muito menos gênero do qual ‘preservação’ seria espécie. Muito ao contrário, ‘conservação’ é ela própria modalidade (=espécie) de ‘proteção especial’ da natureza, contrapondo-se à ‘preservação’: esta como garantia ‘integral’ da biota; aquela, mais flexível, contentando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais (BENJAMIN, 2001, p. 288).

Veja-se que, para corroborar com os argumentos defendidos acima, tem-se o próprio conceito utilizado pela Lei do SNUC para conservação da natureza:

conservação da natureza: **o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação**, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (art. 2º, inciso II, Lei do SNUC). (grifado)

11 “Art. 225, [...] §4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. ”

Ora, o termo “conservação” não compreende e jamais compreenderá a “preservação”, uma vez que essa última abomina de sua gênese qualquer tipo de manejo que não seja aquele capaz de permitir manutenção dos processos ecológicos e proteção a longo prazo das espécies (art. 2º, inciso V, da Lei do SNUC). Por isso, afastado está o termo “preservação” quando se objetiva qualquer tipo de manejo, ainda mais, aquele que visa o uso humano.

Conceitualmente, há sem dúvidas uma série de inconsistências no texto final que publicou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, iniciando-se pelo que se propôs regulamentar, muito mais abrangente do que seu conteúdo publicado, tampouco acertou no nome que deveria ter sido dado a cada coisa. Sobrou, portanto, espaço para os acertos e ajustes doutrinários e jurisprudenciais.

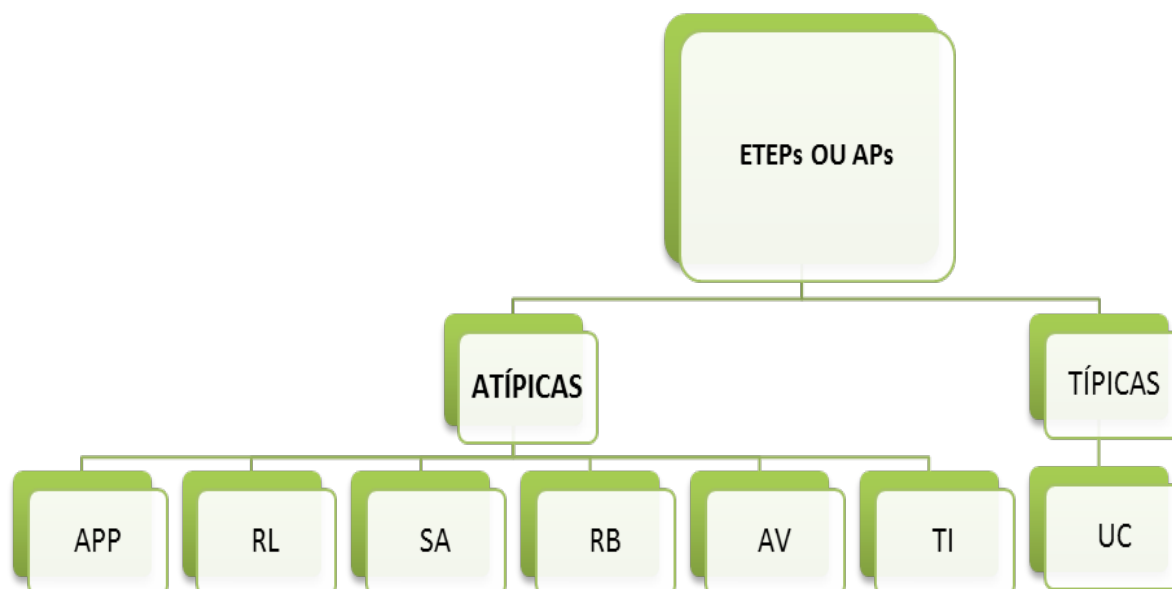
2.1 ÁREAS OU ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: TIPOLOGIAS TÍPICAS E ATÍPICAS

A consequência de se ter um sistema de Unidades de Conservação incompleto, isto é, que se diz ter regulamentado o inciso III, §1º, do art. 225, da Constituição Federal de 1988, mas que sequer atingiu a amplitude do comando por ele dado, **deixando de lado uma série de espaços ou áreas especialmente protegidas**¹², resulta em possível confusão, sobretudo terminológica, quando da aplicação de tais institutos no mundo dos fatos, motivo pelo qual se entende oportuno esclarecer cada uma das espécies de Espaços ou Áreas Territoriais Especialmente Protegidas. Assim procedendo, afasta-se os equívocos e imprecisões conceituais quando diante de eventual investigação.

Na visão de Benjamin (2001, p. 299), algumas tipologias de espaços ou áreas protegidas sofreram exclusão do sistema por razões meramente pragmáticas, atribuindo-se à abrangente dispersão territorial, fragmentação e diversidade dominial, inviabilizando ou tornando difícil sua gestão integrada no âmbito do SNUC, por isso, ainda segundo o autor, são consideradas “extra-sistema” e denominadas “atípicas”, enquanto que, as inseridas no sistema, são consideradas “típicas”. Vide Figura 1, abaixo.

12 Para alguns estudiosos, o Decreto n.º 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, limitou a amplitude dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) as Unidades de Conservação, Terras Indígenas e remanescentes de Quilombolas.

Figura 1 - Organograma ETEPs¹³.



Legenda: ETEPs - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos; APP - Área de Preservação Permanente; RL - Reserva Legal; SA - Servidão Ambiental; RB - Reserva da Biosfera; AV - Área Verde; TI - Terra Indígena; UC - Unidade de Conservação.

Por último, importa referir que a Lei do SNUC permite, a título de exceção, a introdução no seu sistema de categoria de UCs estaduais ou municipais **atípicas** (ou extra sistema, ou não previstas), desde que avaliadas pelo CONAMA e que objetivem salvaguardar peculiaridades regionais ou locais. Tal previsão é encontrada no parágrafo único do art. 6º da Lei do SNUC, senão veja-se:

Art. 6º [Omissis]

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

As distinções conceituais e peculiaridades de cada Espaço Territorial Especialmente Protegido – ETEPs estão traçadas no Quadro 2 – Distinções entre as diferentes tipologias de Espaços ou Áreas Protegidas.:

13 Outra classificação pode ser encontrada na doutrina de Silva (1998) a se ver: Unidades de Conservação; Espaços Protegidos não incluídos nas Unidades de Conservação: Jardim Botânico, Horto Florestal, Jardim Zoológico, Reservas da Biosfera; Espaços de Manejo Sustentável, elencados no art. 225, § 4º da CF/1988: Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira; e, por último, Zoneamento Ambiental.

Quadro 2 – Distinções entre as diferentes tipologias de Espaços ou Áreas Protegidas.

Tipologias	Conceitos	Típicas/Atípicas	Marco Legal	Regime Jurídico	Não confundir com
Área de Preservação Permanente - APP	Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas	Atípica	Evoluiu do conceito trazido pelo Código Florestal de 1934, foi modificado pelo de 1965, pela MP n.º 2.166-67/2001 e, atualmente, é regida pela Lei n.º 12.651/2012, (nova Lei Florestal), art. 3º, II.	Intocabilidade. Algumas intervenções são permitidas a título de exceção, art. 8º e 3º, VIII, IX e X.	Área de Proteção Ambiental – APA (categoria de UC típica, inserida no SNUC)
Reserva Legal - RL	Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.	Atípica	Evoluiu do conceito trazido pelo Código Florestal de 1934, foi modificado pelo de 1965, pela MP n.º 2.166-67/2001 e, atualmente, é regida pela Lei n.º 12.651/2012, (nova Lei Florestal), art. 3º, inciso III.	Função de reservação de estoque não só florestal como qualquer tipo de vegetação, permite a exploração em regime de manejo controlado, sendo proibido o corte raso, devendo ser declarada no Cadastro Ambiental Rural – CAR.	Servidão Ambiental – SA
Servidão Ambiental - SA	O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.	Atípica	Foi introduzida no Código Florestal Federal de 1965 pela Medida Provisória n.º 1956-55/2000 e, posteriormente, mantida pela MP n.º 2166-67/2001, arts. 44-A e 44-B. Com o advento da nova lei florestal – Lei n.º 12.651, modificou para Servidão Ambiental, previsto nos arts. 15, § 2º e 78, que introduziu o novo conceito no art. 9º-A, na Lei n.º 6.938/1981.	Possui restrição de uso, no mínimo deve ser iguais à da Reserva Legal, uma vez que se destina à reservação de vegetação.	Reserva Legal – RL e Servidão Ambiental – SA

Tipologias	Conceitos	Típicas/ Atípicas	Marco Legal	Regime Jurídico	Não confundir com
Reserva da Biosfera - RB	Pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. Quando a UC eleita for de proteção integral, poderá ser tratada como área-núcleo, podendo também ser constituída das respectivas zonas de amortecimento (a seguir detalhadas), onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo. Pode abranger mais de um Estado da Federação (arts. 42 e 43, § 2º, do Decreto n.º 4.340/2002 – regulamento da Lei do SNUC).	Atípica (por mais que esteja inserida na Lei n.º 9'985/2000, não faz parte do SNUC).	Lei n.º 9.985/2000, arts. 41 e Decreto n.º 4340/2002, arts. 42, 43, e § 2º.	Regime de manejo vai depender sobre qual área foi instituída, se sobre Zonas de Amortecimento, se sobre UCs, ou APPs.	Unidades de Conservação – UCs
Terra Indígena - TI	São as terras indígenas de que trata o art. 231 da CF/1988, direito originário dos povos indígenas, com processo de demarcação próprio. Quando totalmente regularizadas são registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União.	Atípica	CF/1988, art. 231, Lei n.º 6001/1973 e Estatuto do Índio, Decreto n.º 1775/1996.	Seu manejo e gestão estão orientados pela Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Dec. n.º 7.747/2012.	Inconfundível. Inspitação para as RESEX e RDS).
Área Verde - AV	Espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”	Atípica	Conceituada pela primeira vez nos termos do § 1º, do art. 8º, da Resolução CONAMA n.º 369/2006. Hoje, está regida pela Lei n.º 12.651/2014, art. 3º, inciso XX.	Proibida a construção de moradias. É destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.	Unidade de Conservação – UCS e Áreas de Preservação Permanente – APPs

Tipologias	Conceitos	Típicas/ Atípicas	Marco Legal	Regime Jurídico	Não confundir com
Jardim Botânico, Horto Florestal, Jardim Zoológico	Antes da Lei do SNUC, estes Espaços Protegidos figuravam como Unidades de Conservação segundo a Resolução CONAMA n.º 11/1987. Para poderem integrar o SNUC, conforme previsão do seu art. 55*1 e 40*2 do seu regulamento, teriam de sofrer reclassificação e adaptação.	Portanto, atípicos.	<ul style="list-style-type: none"> Zoo: IN IBAMA n.º 169/2008; JB: Resolução CONAMA n.º 339/2003; 	Regimes de manejo próprios. ZOO: conservação de coleções de fauna <i>ex situ</i> ; Horto Florestal: conservação <i>ex situ</i> da flora e Jardim Botânico: coleção de planta vivas reconhecidas cientificamente para estudo e acessíveis ao público em geral.	-
Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira	São Biomas/ ecossistemas considerados Patrimônio Nacional.	Atípicos	<ul style="list-style-type: none"> Proteção geral: CF/1988, art. 225, § 4º; Floresta Amazônica: sem Marco Legal de proteção específica. Seu manejo se dá nos termos da Lei n.º 12.651/2012 e Lei n.º 11.284/2006; Mata Atlântica: Lei n.º 11.428/2006; Pantanal: sem Marco Legal Federal, com previsão de manejo pela Lei n.º 12.651/2012; Zona Costeira: Marco Legal Lei n.º 7.661/1988; Resolução CIRM n.º 07/2002; Dec. n.º 5.377/2005, mais art. 11-A, da Lei n.º 12.651/2012. 	A utilização dar-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais	-
Unidades de Conservação - UC	Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.	Típica	Lei n.º 9.985/2000, art. 2º, inciso I.	<ul style="list-style-type: none"> Uso Indireto (não uso, apenas os essenciais para manejo da própria UC) Uso Direto (manejo dos recursos naturais de forma controlada). 	Áreas de Preservação Permanente – APPs e Área Verde – AV

*1 “Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.”.

*2 “Art. 40. A reavaliação de unidade de conservação prevista no art. 55 da Lei n.º 9.985, de 2000, será feita mediante ato normativo do mesmo nível hierárquico que a criou. Parágrafo único. O ato normativo de reavaliação será proposto pelo órgão executor.”

Em conclusão, importa destacar que as Unidades de Conservação diferenciam-se das demais Áreas Protegidas por uma característica que lhes é particular: **não são “auto-aplicáveis”**. As APPs (espécie de Área Protegida), por exemplo, **são “auto-aplicáveis”**, vez que decorrem da própria lei geral (Lei n.º 12.651/2012) e são estabelecidas em todas as propriedades do território nacional que detém as mesmas características ou os espaços territoriais definidos no dispositivo que as estabeleceu. As UCs, por sua vez, são criadas por opção do Poder Público, após averiguação e convicção da necessidade de conservar determinado ecossistema, paisagem, processo ecológico ou apenas o habitat de determinada espécie, devendo ser fundamentada em estudos técnicos e amparada por consulta pública. Tais motivos fazem com que não dependam apenas de um comando legal, pois possuem objetivos de conservação específicos, **necessitando, dessa forma, de regime especial de administração.**

2.2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PROPRIAMENTE DITAS

Nesse momento, o presente trabalho atinge o seu ponto focal. Deixa-se a história para trás e adentra-se no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) propriamente dito. A visão atrás apresentada é particularmente importante para se poder captar todo o espírito, seja legal, técnico, científico e jurídico da problemática que envolve tais Espaços ou Áreas Especialmente Protegidas na forma específica de Unidades de Conservação.

Conforme visto no item anterior, as UCs, diferentemente dos demais ETEPs, possuem objetivos específicos de conservação, os quais variam conforme a necessidade e as características específicas de cada porção do território. Para tanto, esse espaço, com seus objetivos de conservação, deve ser declarado expressamente, e deve contar com um regime jurídico específico. Para tanto, a Lei n.º 9.985/2000 institui o marco legal das UCs, estabelecendo os critérios e normas para sua criação, implantação e gestão. É sabido, desse modo, que a Lei do SNUC não cria unidades de conservação, mas sim, estabelece medidas para sua criação nos termos estipulados na Constituição Federal.

Nos termos da Lei do SNUC, Unidades de Conservação são

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial

de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, inciso I).

Para saber: além do conceito de UC, a referida Lei do SNUC positivou outros tantos modernos conceitos, dentre eles o de conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental, preservação, proteção integral, conservação in situ, manejo, usos indireto, direto e sustentável, extrativismo, recuperação, restauração, zoneamento, plano de manejo, zona de amortecimento e corredores ecológicos, todos elencados no art. 2º, incisos I a XIX.

2.2.1 Os objetivos do SNUC

O artigo 4º da Lei do SNUC define os objetivos de conservação que norteiam o estabelecimento das UCs, os quais são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 - Objetivos do SNUC.

Objetivos do SNUC (art. 4º, inciso I a XIII):
<ul style="list-style-type: none">• contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;• proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;• contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;• promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;• promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;• proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;• proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;• proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;• recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;• proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;• valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;• favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;• proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Sinteticamente, Derani (2001, p. 233, 238) introduz a ideia primordial para o estabelecimento dos objetivos da Lei do SNUC, essa, é claro, comandada pela CF de 1988 e, sobretudo, pela prática internacional (IUCN e CDB). Refere a autora que “o meio ambiente ecologicamente equilibrado”, esse como “ponto de ancoragem da ação do Poder Público” deve ser preenchido em seu conteúdo pelas Unidades de Conservação, e

essas, por sua vez, devem visar a “conservação de sistemas ecológicos, banco genéticos e qualidade ambiental”. Em suma, é possível destacar-se alguns dos objetivos mais marcantes buscados com a instituição de unidades de conservação: **a proteção da natureza *in situ*, gozo público, pesquisa científica e usos econômicos.**

Da análise dos objetivos elencados pelo SNUC, depreende-se que os mesmos superaram aqueles que predominavam inicialmente, conforme relatado atrás, outrora fundados em motivos econômicos e na salvaguarda estática de paisagens exuberantes ou de grande beleza cênica visando amenizar o estresse humano. O mais importante a revelar é que **os objetivos de criação modificaram-se ao longo do tempo e evoluíram para o que é mais primordial: assegurar os processos ecológicos e evitar ou estancar a perda de *habitats***, dois fatores diretamente relacionados com a perda da diversidade biológica, uma vez que, “essa diversidade é a principal garantia de sobrevivência da espécie ao longo do tempo, pois o ambiente é dinâmico, transformando-se continuamente”, assim sustenta Bensusan (2001, p. 168).

2.2.2 As categorias de Unidades de Conservação

Os objetivos estabelecidos pelo SNUC Quadro 3 são bastante variados, abrangendo desde aspectos mais amplos como a manutenção de processos - manutenção da diversidade biológica, e preservação e recuperação de ecossistemas naturais -, e a proteção de paisagens naturais, até aspectos mais específicos, como a proteção de espécies ameaçadas de extinção, e de características de natureza geológica. Ainda, é também possível extrair objetivos relacionados à utilização dos recursos naturais, seja de maneira indireta: realização de atividades de pesquisa científica, educação ambiental e recreação em contato com a natureza, ou direta: desenvolvimento sustentável, e proteção dos recursos necessários à subsistência de populações tradicionais.

Para compatibilizar essa diversidade de objetivos, os quais, inclusive, preveem usos e gozos bastante distintos, por vezes incompatíveis entre si, o SNUC estabeleceu diferentes categorias de UCs (capítulo III). Dessa forma cada categoria de UC serve como instrumento para atingir objetivos específicos. O Quadro 4 - Categorias de UCs. apresenta e sintetiza as categorias de UCs e seus objetivos.

Quadro 4 - Categorias de UCs.

Grupo	Categoria	Objetivos de Criação
Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9º, Lei SNUC).
	Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais (art. 10, Lei SNUC).
	Parque (Nacional, Estadual ou Municipal)	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11, Lei SNUC).
	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12, Lei SNUC).
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória (art. 13, Lei SNUC).
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	Área em geral extensa, certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Objetivos básicos de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15, Lei SNUC).
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (art. 16, Lei SNUC).
	Floresta Nacional	Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17, Lei SNUC).
	Reserva Extrativista	Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (art. 18, Lei SNUC).
	Reserva da Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (19, Lei SNUC).
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (art. 20, Lei SNUC).
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (art. 21, Lei SNUC, regulamentada pelo Decreto n.º 5.764/2006).

2.2.3 Classificação das Unidades de Conservação

2.2.3.1 Quanto à esfera administrativa

A incumbência constitucional dirigida ao Poder Público estendeu a todos os entes da federação o encargo de criar, implantar e gerir Unidades de Conservação, motivo pelo qual não apenas o (atual) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), mas também os órgãos executores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A teor do art. 6º¹⁴, inciso III, da Lei do SNUC, somado à previsão constante no seu art. 3º, está referido que o sistema é constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais. Assim, podem ser criadas tanto pela União, quanto pelos Estados e Municípios.

2.2.3.2 Quanto ao grau de proteção

Quanto ao grau de proteção, as UCs **visam tanto a preservação, quanto a conservação dos recursos naturais**. Aqui, há uma distinção muito importante de ser clarificada, a qual vai nortear toda a gestão do sistema. Sempre que se fala em **preservação**, deve-se entender que o que está em jogo é o **uso indireto**, ou seja, apenas aquele voltado apenas a manutenção das atividades essenciais relacionadas a administração do território. Seu conceito é dado pelo art. 2º, inciso V, da Lei do SNUC, como sendo um “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.

Noutro sentido, quando se está diante do termo **conservação**, a interpretação da situação é livre para pensar em **um certo grau de uso dos recursos naturais**. Segundo o conceito dado pelo art. 2º, inciso II, consiste no

14 “Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.” (grifado)

manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Para fins de operacionalização, o SNUC dividiu as UCs em dois grandes grupos, as de **Proteção Integral** e as de **Uso Sustentável**.

A separação em grupos distingue, sobretudo, a forma de manejo admitida em cada categoria de Unidades de Conservação. As que integram o Grupo de Proteção Integral contam com regime de uso restrito e objetivo básico de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceções dos casos previstos na Lei (art. 7º, § 1º¹⁵). Mais permissivo é o regime de usos previsto para as Unidades de Conservação pertencentes ao Grupo de Uso Sustentável, que tem como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

É importante que todas essas expressões fiquem esclarecidas e distintas para o intérprete, conforme explica a Figura 2:

15 “Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

[...]

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. [...]”.

Figura 2 - Grupos de Proteção, usos e categorias distintas de UCs.



2.2.3.3 Quanto à dominialidade

Dependendo do grau de restrição de uso que uma categoria impõe, ou da possibilidade de compatibilização dos usos com os objetivos estabelecidos, as UCs podem ser públicas ou privadas. O SNUC define, em seus artigos 9º a 13, e 15 a 21, a dominialidade para cada uma das categorias que compõem o sistema. O Quadro 5 - Dominialidade por categoria de UC. apresenta o que dispõe o SNUC em relação à dominialidade por categoria de UC.

Quadro 5 - Dominialidade por categoria de UC.

Categoria	Domínio
Estação Ecológica (PI)	Público
Reserva Biológica (PI)	Público
Parque (Nacional, Estadual ou Municipal) (PI)	Público
Monumento Natural (PI)	Público ou privado ¹
Refúgio de Vida Silvestre (PI)	Público ou privado ¹

Área de Proteção Ambiental (US)	Público ou privado
Área de Relevante Interesse Ecológico (US)	Público ou privado
Floresta Nacional (US)	Público
Reserva Extrativista (US)	Público ²
Reserva da Fauna (US)	Público
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (US)	Público ²
Reserva Particular do Patrimônio Natural (US)	Privado

1. Podem ser constituídas por áreas particulares desde que seja possível compatibilizar os objetivos com o uso dos recursos, e que haja aquiescência do proprietário às condições impostas.

2. UCs de domínio público com uso concedido às populações tradicionais mediante contrato.

2.2.4 As diretrizes do SNUC

O SNUC elenca, em seu art. 5º diretrizes que orientam a implantação do sistema de UCs, e conduzem-no, sobretudo, para que **assegure amostras representativas e ecologicamente viáveis de *habitats*, ecossistemas, processos ecológicos e patrimônio biológico**, como também, que **assegure a representação da população local, sociedade em geral e ONGs** no processo de criação e gestão das UCs, e, com bastante ênfase, **assegure às populações tradicionais obterem meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos**.

Dá-se destaque a uma das diretrizes da Lei do SNUC consistente na **realização de planejamento integrado de criação e gestão de Unidades de Conservação com outras políticas públicas** (art. 5º, inciso VIII), podendo impulsionar a implementação de um novo modelo de desenvolvimento do local, adjacências e região, pautado na valorização do patrimônio sociocultural e natural, na viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, bem como no uso sustentável dos recursos naturais. Um exemplo apropriado que possibilita verificar tal diretriz em pleno funcionamento consiste na execução do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAM, que tem atingido recordes históricos, segundo avaliação do Ministério do Meio Ambiente (MEDEIROS; ARAÚJO, 2011), na redução do desmatamento do Bioma, com uma queda aproximada de 14% entre os anos de 2009 e 2010.

As UCs, dessa forma, compõem uma estratégia de conservação, na forma de Espaços Especialmente Protegidos, sendo estabelecidas de forma a servir como instrumento para atingir objetivos específicos em uma porção definida do território. As UCs, além de consistirem em uma estratégia de conservação, são, também, utilizadas pelo poder público como **instrumento de ordenamento territorial** de forma a garantir a

intervenção qualificada no uso dos recursos naturais, visando atingir objetivos específicos de conservação. Portanto, é importante salientar que, em um território, podem ser constituídas diferentes categorias de UC, dependendo do objetivo que se quer atingir.



PARTE II

CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

É importante que a visão do intérprete e utilizador deste instrumento de investigação percorra e absorva a amplitude do cenário que nos conduziu até aqui.

3 COMO SE DÁ A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A criação de UCs não decorre apenas de lei, mas diretamente de comando constitucional que incumbiu o Poder Público a definir em todas as unidades da federação espaços territoriais a serem especialmente protegidos, objetivando preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais (inciso III, do § 1º, do art. 225).

Segundo seu texto, a CF de 1888 não estipulou por meio de qual instrumento legal fossem criados tais espaços, no entanto, foi cautelosa ao limitar que qualquer alteração e supressão só fossem permitidas por meio de lei, como também, vedou qualquer utilização que viesse a comprometer a integridade dos atributos que justificaram sua proteção inicial.

Por sua vez, a Lei n.º 9.985/2000, na ausência de comando outro, definiu em seu art. 22, que a criação de UCs pode se dar por qualquer ato do Poder Público, seguindo a linha do que já vinha estipulado no regime jurídico anterior¹⁶, a se ver:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas **por ato do Poder Público**.
§ 1º (VETADO)
§ 2º A criação de uma unidade de conservação **deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública** que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.
§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público **é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas**.
§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica **não é obrigatória a consulta** de que trata o § 2º deste artigo. (grifado)
§ 5º As unidades de conservação do grupo de **Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral**, por **instrumento normativo do mesmo nível hierárquico** do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.
§ 6º **A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico** do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.
§ 7º **A desafetação ou redução dos limites** de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante **lei específica**. (grifado)

Por ato do Poder Público, segundo Benjamin (2001, p. 302), entende-se o Decreto e a Resolução, para outros, adicionam-se a estes as portarias e instruções normativas. Com isso, acrescenta o autor, “não só o legislador ordinário, mas igualmente o administrador e o juiz têm o dever-poder de salvaguardar a natureza, aquele com o uso de instrumentos

16 Lei n.º 4.771/1965; Lei n.º 6.938/1981; Lei n.º 6.902/1981; Resolução CONAMA n.º 04/1985, dentre outras.

como o decreto e a resolução, este pela via da sentença”, contudo, esclarece, o juiz agirá diante da “omissão descabida, ou a intervenção insuficiente” da administração pública e ou do legislador ordinário (BENJAMIN, 2001, p. 303). A Figura 3 representa uma síntese dos atos do Poder Público e Judiciário.

Figura 3 - Atos do Poder Público nos três níveis da Federação.



Criar uma Unidade de Conservação requer passos iniciais que antecedem o simples ato do Poder Público. O ato de criação de uma UC representa o resultado de um processo que deve orientar-se pelo regramento insculpido no Capítulo IV da Lei da SNUC e Capítulo I do seu decreto regulamentador.

ATENÇÃO!

Na intenção de obter a reparação integral do dano ambiental, o Ministério Público tem estabelecido, por meio do Termos de Ajustamento de Conduta – TAC, a obrigação do compromissário de instituir Unidade de Conservação da categoria RPPN como forma de compensar os danos causados. Muito embora a modalidade de compensação através da instituição de Áreas Especialmente Protegidas seja uma das melhores formas de se proteger funções ecológicas equivalentes às perdas, requer inúmeros cuidados à fim de não agravar a crise pela qual passa o SNUC. As RPPNs são as únicas do sistema que necessitam unicamente da vontade do PARTICULAR. Trata-se de uma categoria VOLUNTÁRIA que gera infindáveis ônus ao proprietário: dever de fiscalizar, elaboração de Plano de Manejo, controle da visitação pública, etc.; à comunidade do entorno, que também terá reflexos e eventuais limitações ao uso da propriedade, e ao próprio Poder Público. Ademais, sua instituição dependerá de estudos prévios e parecer favorável do Poder Público, que pode entender por não aprovar a demanda se a área não congrega em si todos os atributos necessários para a sua criação. Por fim, muito embora o TAC seja instrumento de consenso voluntário, também poderá refletir, por parte do compromissário, sua vontade em evitar eventual judicialização da demanda, ocasião em que, o consenso poderá esbarrar na sua opção em não querer suportar os ônus decorrentes do litígio. Portanto, a instituição de uma RPPN sem o real consenso e compreensão dos respectivos ônus por parte do compromissário pode resultar em mais uma UC “de papel” e tal situação deve ser evitada!

Todavia, é importante fazer constar que cada Estado ou Município possuem procedimento próprio acerca do tema, podendo ou não incentivar que RPPNs sejam criadas a partir de cláusulas ajustadas em TACs. A sugestão é a de averiguar a situação local.

ALTERNATIVA!

Apoiar a criação ou implantação de UCs já instituídas, prevendo como compensação ambiental a aquisição de áreas, ou ainda, a própria criação de UCs desde que contempladas no Mapa das Áreas Prioritárias para Conservação (Portaria MMA n.º 09/2007) ou de acordo com as prioridades já mapeadas pelo Órgão Executor do sistema.

3.1 PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

3.1.1 A demanda inicial

O trâmite inicia com a abertura de um processo administrativo junto ao órgão executor do SNUC¹⁷, o qual conduzirá a demanda de criação de uma Unidade de Conservação. Em

17 Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:
I - Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

nível federal, o órgão executor é o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMbio), nos estados, será o órgão vinculado às Secretarias de Meio Ambiente com atribuição para a gestão dos Espaços Protegidos, e, nos municípios, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou órgão do SISNAMA previsto em nível municipal.

3.1.2 Quem propõe a criação de uma Unidade de Conservação?

Várias pessoas: públicas, privadas ou não governamentais. Veja-se o Quadro 6 - Quem propõe criar UCs?:

Quadro 6 - Quem propõe criar UCs?

Órgão Gestor/ Executor	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas elaboradas a partir da necessidade identificada ou de estudo de lacunas de conservação
Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> • ONGs • Associações • Demandas de populações tradicionais • Propostas encaminhadas pelo Poder Legislativo (vereadores, deputados)
Órgãos Licenciadores	<ul style="list-style-type: none"> • Exigência do licenciamento, a partir de informações constantes nos EIA
Instituições de Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas elaboradas a partir de estudos realizados

Todavia, não deve ser um simples ato de criação, **mas fundamentado em prévios estudos técnicos** (identificação, localização, dimensão e o estabelecimento de limites mais adequados para a unidade de conservação) **e realização de consulta pública** (publicizar de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta) (§ 2º, art. 22), obrigação que só é excepcionada apenas para a Estação Ecológica e Reserva Biológica (§ 4º, art. 22).

3.1.3 Os Estudos Técnicos

Os **estudos técnicos**, também ditos: preliminares, objetivam subsidiar a elaboração

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e
 III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

da proposta de criação da UC. Porém, somente serão exigíveis se, após a avaliação do órgão gestor, a demanda pela criação da UC for considerada pertinente. Com isso, o gestor deve inaugurar e tomar as providências necessárias para sua elaboração.

Devem abordar desde a relevância natural, que, segundo Benjamin (2001, p. 304), é muito mais do que somente o que se tinha no passado: “riqueza paisagística ou particularidade notável”, como também aspectos relacionados com os processos biológicos que se quer proteger, a quantidade de área que determinada espécie alvo de conservação necessita para se locomover e alimentar, de forma a não fragmentar *habitat*, evitar o máximo o efeito de borda, dentre outros muitos aspectos, inclusive os ligados à pressão humana. São esses estudos técnicos que darão sustentação científica para o estabelecimento da UC, abrangendo sua “localização, dimensão e os limites mais adequados” (§ 2º, art. 22).

No texto explicativo disponível no sítio do ICMBio é possível compreender a importante relação entre os estudos técnicos e a criação da UC, a se ver:

Os estudos técnicos são de primordial importância para determinar a escolha da categoria e dos limites adequados à UC a ser proposta. Via de regra, são realizados levantamentos e elaborados relatórios com foco no meio natural (físico e biótico), socioeconômico, cultural e fundiário, **cuja profundidade da análise pode diferir em função das particularidades de cada proposta**. Por exemplo, não é rara a realização de estudos de diagnóstico de pesca para as propostas que incidem sobre áreas marinhas. [...] A conclusão da fase de estudos e levantamentos em campo se **concretiza com a elaboração de uma proposta preliminar de limites e de categoria da Unidade de Conservação**. Essa proposta preliminar é utilizada para apresentação e discussão junto à sociedade. [...] [grifado].

Atualmente, conta-se com o regramento publicado pela IN ICMBio n.º 05/2008, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública quando da criação de Unidade de Conservação Federal, servindo e base para os demais Entres da Federação. O Quadro 7 - Conteúdo dos Estudos Técnicos (Lei do SNUC e INs ICMBio n.º 05/2008 e n.º 03/2007). sintetiza o que deve ser contemplado nos Estudos Técnicos:

Quadro 7 - Conteúdo dos Estudos Técnicos (Lei do SNUC e INs ICMBio n.º 05/2008 e n.º 03/2007).

Item	Descrição
Caracterização biológica	Informações sobre o(s) ecossistema(s) da área de estudo, com a caracterização das formações vegetais e sua fauna associada.
Caracterização do meio físico	Informações básicas para a caracterização da área e caracterização do uso do solo.

Caracterização socioeconômica	Avaliação dos principais indicadores socioeconômicos do(s) município(s) abrangido, caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médios das propriedades, e o padrão de ocupação da área.
Casos específicos	
Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Caracterização da população tradicional beneficiária, elaborada em conjunto com a mesma.
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	Caracterização da população tradicional residente.
UC costeira ou marinha	Diagnóstico preliminar da atividade pesqueira.
<ul style="list-style-type: none"> • Obs. 1: Os estudos técnicos preliminares devem estar baseados em dados técnicos e científicos disponíveis. Sendo necessário o levantamento de informações, os estudos devem ser elaborados por profissionais habilitados. • Obs. 2: A elaboração dos estudos técnicos preliminares é competência do órgão executor proponente da nova UC (art. 4º do Dec. n.º 4.340/2002). No entanto, as demandas de criação de novas UCs podem vir acompanhadas desses estudos, e podem ser utilizadas pelo órgão executor. Ainda, o órgão executor poderá solicitar a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local para a elaboração desses estudos. 	

3.1.4 Proposta para criação da Unidade de Conservação

Com base nos estudos técnicos preliminares, cabe ao órgão executor elaborar a proposta de criação da UC. Para tanto, deve estabelecer os objetivos, a categoria, e os limites da área proposta a ser protegida, incluindo a justificativa para sua criação.

Se a proposta de criação advier de algum setor da sociedade civil, cabe ao órgão executor (correspondente a sua esferas de atuação) analisar tecnicamente a proposta e, caso pertinente, iniciar ou complementar os estudos técnicos e levantamentos com vistas à criação da nova UC.

3.1.5 A Consulta Pública

A **consulta pública** prima pela democratização do processo de criação da UC, de modo a envolver a população local e sociedade em geral, evitando problemas futuros de rejeição e falta de parceria na gestão, tanto da própria UC, quanto de seu entorno. De referir que, é a consulta pública o espaço formal de participação da sociedade no processo de criação da UC, assegurando a oportunidade para que a mesma se manifeste em relação à proposta apresentada.

Funda-se nos seguintes dispositivos legais e infralegais: art. 22 da Lei do SNUC, arts. 4º e 5º do Dec. n.º 4.340/2000 e, em nível federal, a IN ICMBio n.º 05/2008. Consubstancia-se como uma etapa obrigatória para a criação de uma UC, à exceção de Reservas Biológicas e Estações Ecológicas (§§ 2º e 4º do art. 22 do SNUC), casos em que

a realização da mesma é facultada ao órgão executor, e tem como objetivo subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a UC a ser criada. Sua organização pode ser compreendida por meio do Quadro 8 – Recomendações para organização da Consulta Pública, baseado na IN ICMBio n.º 05/2008 e Guia para Consultas Públicas para UCs, IMAZON, IMAFLORA e IBAMA.:

Quadro 8 – Recomendações para organização da Consulta Pública, baseado na IN ICMBio n.º 05/2008 e Guia para Consultas Públicas para UCs, IMAZON, IMAFLORA e IBAMA.

Qual o objetivo da consulta pública?	A consulta pública não tem caráter deliberativo, e tem como objetivo subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade de conservação a ser criada.
Quem é o responsável pela organização e realização da consulta pública?	Órgão executor proponente da UC.
Como deve ser realizada a consulta pública?	Consiste na realização de uma ou mais reuniões públicas locais, sendo facultada ao órgão executor a adoção outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. É recomendável a realização de reuniões preliminares com outras instituições para apresentar a proposta e receber contribuições, e a utilização de meios de comunicação eletrônicos, como a disponibilização do material no site e disponibilização de correio eletrônico para colher as manifestações de segmentos não locais.
O que deve ser apresentado na consulta pública?	Deve ser indicado, de modo claro, e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da UC proposta. Recomenda-se que, na realização das reuniões públicas, seja apresentado: <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do SNUC, com destaque para a categoria em questão; • Objetivos, impactos e motivos que justificam a criação da UC; • Apresentação resumida dos estudos técnicos e das consultas realizadas previamente; • Apresentação da proposta de criação.
Como é feita a divulgação da consulta pública?	A divulgação deve ser clara e abrangente. Todos os segmentos interessados devem estar informados sobre a criação da UC e sobre a realização da consulta pública. Para as reuniões públicas, recomenda-se: <ul style="list-style-type: none"> • Publicação do aviso de consulta pública, com, no mínimo, 15 dias de antecedência, nos Diários Oficiais (União, Estado ou, Município); • Divulgação do aviso de consulta pública em outros meios de comunicação (jornais, rádios, fixação do aviso em locais públicos, entre outros); • Emissão de convites a autoridades e instituições –chave para o processo; • Publicação do aviso de consulta pública, juntamente com a justificativa e a proposta de criação da UC na página do órgão executor.
Como é feito o registro da consulta pública?	Todo o processo da consulta pública deve ser documentado, e as reuniões públicas devem ser registradas. Todo o material de registro deve ser anexado no processo administrativo de criação da UC.

Fonte: FERRAZ, 2005.

Não deve ser desmerecida a importância da Consulta Pública trazida pelo sistema. Nessa senda, a Min. Ellen Gracie, em recente decisão nos autos do MS 24.184 (STF),

declarou nulo o decreto do Presidente da República (de 27/09/01) que ampliou os limites territoriais do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros de 60 mil para 230 mil hectares, afirmando em seu voto que o Conselho Consultivo do Parque não tem poderes para representar a população local, concluindo pela nulidade do decreto presidencial. Decisão que reforça a necessidade de prévia e ampla consulta pública, além dos estudos técnicos que justifiquem a iniciativa para a criação da UC.

Algumas Unidades de Conservação possuem à disposição regimentos próprios que norteiam o processo de consulta pública, a exemplo das RESEX e RDS, que tem seu processo regulamentado pela IN ICMBio n.º 03/2007.

Para o caso de não o ser, o Ministério Público Poderá RECOMENDAR ao Órgão Executor que publique/divulgue, na forma de Nota Técnica (por exemplo) os resultados das análises sugeridas e apresentadas na consulta pública, bem como as alterações efetuadas na proposta.

3.1.6 Proposta final para a Criação da UC

Após a realização da consulta pública, o órgão executor deve analisar as sugestões apresentadas, e, julgando-as pertinentes, procederá às alterações necessárias na proposta de criação da Unidade de Conservação. Em seguida, o órgão executor elaborará o documento técnico contendo a proposta final da unidade a ser criada, acompanhado da respectiva minuta do ato de criação, memorial descritivo, e mapa dos limites propostos.

Tendo as informações prontas e reunidas, a proposta de criação da UC seguirá para o órgão central e coordenador do sistema (em nível federal trata-se do MMA, nos Estados, Municípios e DF corresponde às Secretarias do Meio Ambiente), onde serão realizadas as eventuais e pertinentes análises técnicas e jurídicas. Feito isso, a proposta, acompanhada de todo o embasamento documental, seguirá para os respectivos Chefes do Poder Executivo, oportunidade em que assinarão o decreto de criação da nova UC.

3.1.7 Publicação do ato de criação da UC

O ato final que legitima a criação da UC, fundado no princípio da publicidade dos atos do Poder Público, é a sua publicação nos respectivos Jornais Oficiais.

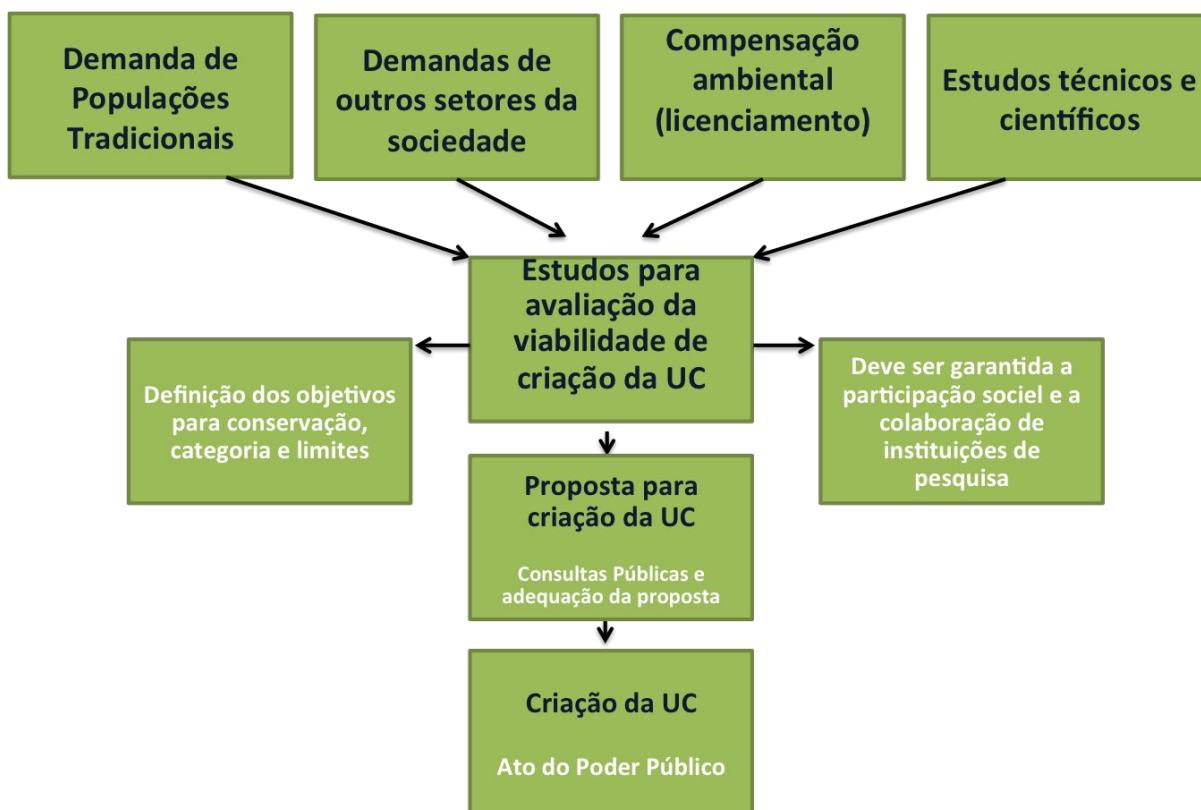
Quando o ato de criação for a Lei, só se consolida, da mesma forma, com a referida publicação oficial.

Para ser considerado legítimo, o ato de criação de uma Unidade de Conservação deve conter (art. 2º do Dec. n.º 4.340/2002):

- A denominação da UC e categoria de manejo, a qual deve estar de acordo com as categorias reconhecidas pelo SNUC;
- Os objetivos da UC;
- A área e os limites da UC;
- O órgão responsável por sua administração;
- A população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- A população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais;
- As atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

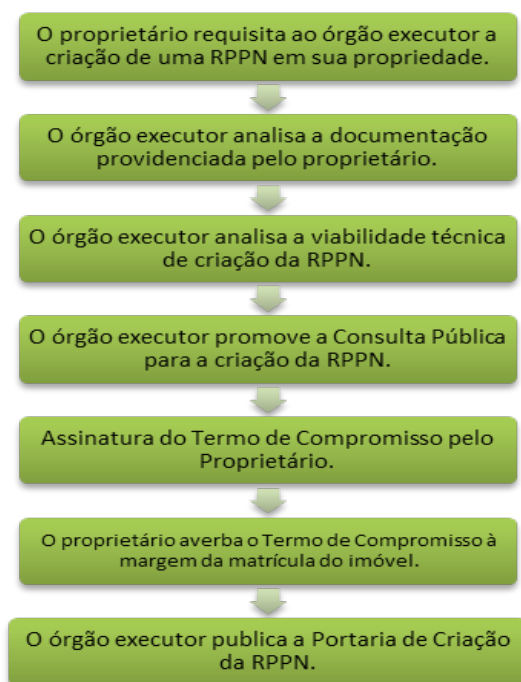
Em síntese, o fluxograma abaixo (Figura 4) apresenta o processo que antecede a criação de Unidades de Conservação:

Figura 4 - Passos que antecedem a criação de uma UC.



De todas, há uma categoria de UCs que se distingue das demais, é a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Trata-se de UC constituída sobre área de domínio privado em que a demanda por sua criação é exclusiva de seu proprietário, o que lhe confere um regime inicial de existência diferenciado, conforme demonstrado na Figura 5:

Figura 5 - Passos que antecedem a criação de RPPNs.



A seguir: Os fundamentos legais para a criação de Unidades de Conservação.

- Constituição Federal (1988) – art. 225;
- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92);
- Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB);
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – Lei n.º 9.985/2000;
- Regulamento da Lei do SNUC – Decreto n.º 4.340/2002;
- Política Nacional de Biodiversidade (PNB) – Decreto n.º 4.339/2002;

- Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) – Decreto n.º 4.703/2003;
- Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio) – Decreto 5.092/2004;
- Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) – Decreto n.º 5758/2006;
- Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) – Resolução n.º 03/2006 – Decisão VIII/15;
- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) – Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007;
- Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira – Portaria MMA 09/2007.

Seu regulamento foi publicado pelo Decreto n.º 4.340/2002 ...

Em seu texto tomou o cuidado de prever que “cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC será objeto de regulamento específico” (art. 46), atribuindo tal incumbência ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, ouvidos os órgãos executores.

No entanto, até o presente momento, além do regulamento para a instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural, categoria de UC do Grupo de Proteção Integral, publicado através do Decreto n.º 5.746/2006, nenhuma outra UC dispõem de tal instrumento. Aqui, sugere-se uma averiguação junto ao Estado respectivo, uma vez que é possível haver regulamentações instituídas somente em nível regional.

Com efeito, tratou de disciplinar o procedimento de criação das unidades de conservação consoante previsão expressa em seus artigos 2º a 5º, tendo reforçado e regulamentado a necessidade dos estudos prévios, objetivos, fixação de limites e, quando necessário, consulta pública, como também passou a regulamentar cada um dos seus instrumentos operacionais, a exemplo do Plano de Manejo (arts. 12 a 16), dos conselhos gestores consultivos e deliberativos, a previsão de autorização e anuência para exploração de bens e serviços (arts. 25 a 30), além de ter regulamentado, o quanto lhe coube, o instituto da compensação ambiental (arts. 31 a 34).

Para assegurar a proteção futura, à Lei do SNUC foi integrada pela figura da “Limitação Administrativa Provisória” ...

de modo que passou a possibilitar ao Poder Público sua decretação, cujo efeito é de paralisar ou impedir o exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, até que estudos técnicos sejam realizados.

Veja-se, no seu inteiro teor, como está regulada a matéria no art. 22-A, introduzido na Lei do SNUC pela Lei n.º 11.132, de 2005:

Art. 22-A O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. (Incluído pela Lei n.º 11.132, de 2005) (Vide Decreto de 2 de janeiro de 2005)

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa. (Incluído pela Lei n.º 11.132, de 2005)

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa. (Incluído pela Lei n.º 11.132, de 2005)

3.2 É POSSIVEL ALTERAR E OU SUPRIMIR LIMITES DE UMA UC?

Nesse aspecto, a ordem constitucional foi clara: “[...] sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III). Somente lei tem a autorização de modificar UC criada, independentemente do instrumento normativo que a criou.

Nos exatos termos da Carta Magna “alterar” e “suprimir” são verbos nucleares elementares para analisar a permissão posterior advinda com a publicação da Lei n.º 9.985/2000. Em seu art. 22, §§ 5º, 6º e 7º, a referida lei permite que as unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável possam ser transformadas total ou parcialmente em UCs do grupo de Proteção Integral, utilizando-se de instrumento normativo de mesmo nível hierárquico daquele que a criou, desde que obedecidos os procedimentos de consulta pública, estabelecidos no § 2º do mesmo artigo (§ 5º, art. 22). Até aqui a norma infraconstitucional não conflitua com comando constitucional, ao contrário do que ocorre com a outra possibilidade de modificação consistente na ampliação de limites da UC, assim prevista: “a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita

por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo” (§ 6º, art. 22). A lei, aqui, desbordou do texto constitucional, pois a modificação proposta não deixa de ser considerada uma alteração, todavia, uma alteração que, salvo peculiaridades do caso concreto, não deve comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção buscada e garantida inicialmente. Portanto, para Machado (2001, p. 250),

se enxergarmos só a letra do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, esse parágrafo do art. 22 da Lei n.º 9.985/2000 seria inconstitucional. Por isso, é preciso que seja bem caracterizada a alteração. [...] Conservando-se os limites originais, e só havendo ampliação dos limites da unidade de conservação, sem que haja sua desnaturação ou deterioração, é razoável entender-se que essa alteração possa ser feita por decreto e não por lei específica.

Quanto às hipóteses de “desafetação” e “redução de limites” da área territorial da UC, o comando legal exige que o instrumento a ser utilizado seja a “lei específica” (§ 7º, art. 22). Casos de desafetação ensejam que a posse e o domínio sejam públicos. A desafetação é entendida como o ato que subtrai o bem do domínio público para integrá-lo ao patrimônio privado, diferentemente da redução de limites, bem mais simples, uma vez que pode ocorrer mesmo nos casos em que a UC não esteja com sua regularização fundiária efetivada, ou seja, ainda sob o domínio do particular.

As duas hipóteses são típicos casos de “supressão” de UC, conforme prevê a CF/1998, entretanto, por esta não foi prevista a necessidade de lei específica. Contudo, vale alertar que nem a lei específica poderá ultrapassar os limites constitucionais impostos para tais casos, isto é, **nada poderá comprometer a integridade dos atributos que justificam a proteção da UC.**

Benjamin (2001, p. 305), ao posicionar-se sobre o assunto defende a prevalência da utilização da lei específica quando a proposta é de desafetação de território de UC. Em suas palavras:

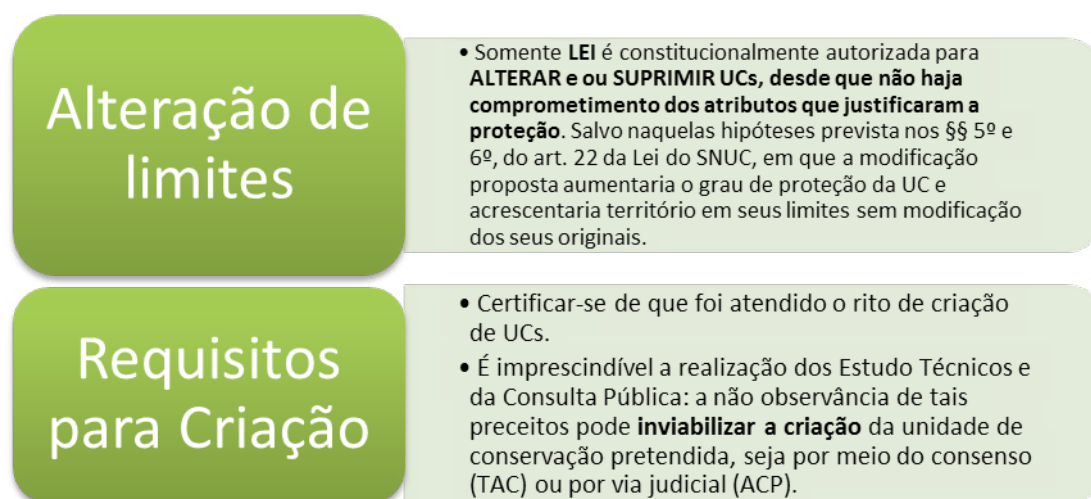
E veja-se: não é uma lei qualquer, mas lei que, específica e exclusivamente, aborde a matéria. Vale dizer, mesmo que criadas por decreto ou resolução, mandam a Constituição e a Lei n.º 9.985/2000 que eventuais modificações de unidades de conservação sejam “permitidas somente através de lei”.

Portanto, à exceção dos casos em que a alteração pretendida somente acrescentará limites à UC, sem qualquer modificação senão aquela advinda do acréscimo proposto, ou ainda, que se limite a recategorizar a UC da condição de menor potencial protetivo para um maior potencial protetivo, o instrumento normativo adequado e constitucionalmente previsto será, necessariamente, a lei. Nessa toada, manifesta-se Machado (2001, p. 251)

dizendo que “na dúvida entre os textos a serem aplicados – lei ordinária ou Constituição –, deve-se optar pelo último texto”.

3.3 OPORTUNIDADES DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 6- Oportunidades de investigação pelo Ministério Público



4 PLANEJANDO UM SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A garantia do cumprimento dos objetivos nacionais de conservação conforme prioriza o artigo 4º da Lei do SNUC, recai, em grande parte, no eficiente funcionamento das UCs estabelecidas como um sistema, o qual, mais do que representar a soma das UCs que o compõem, deve abranger um contexto mais amplo, de modo a incorporar as relações e interações entre elas, tanto biológicas, quanto sociais e econômicas. O Quadro 9 - Quadro demonstrativo de um Sistema de UCs eficiente (Fonte: IUCN e MMA). apresenta características que são elementares para um sistema de UCs eficiente.

Quadro 9 - Quadro demonstrativo de um Sistema de UCs eficiente (Fonte: IUCN e MMA).

Característica	Descrição
Representatividade	As UCs devem ser estabelecidas de forma a abranger amostra representativa da biodiversidade característica da região considerada. A representatividade também pode ser aplicada para aspectos geológicos, paisagísticos e culturais.
Adequabilidade	As UCs estabelecidas devem apresentar características adequadas ao cumprimento dos seus objetivos (tamanho suficiente, limites apropriados, existência de habitats para manutenção de populações viáveis, existência de recursos para manutenção de populações tradicionais, entre outros)

Característica	Descrição
Complementariedade	O estabelecimento de uma nova UC deve agregar valor ao sistema, selecionado áreas e categorias de forma complementar, evitando, assim, redundâncias e gastos desnecessários
Consistência	As UCs devem ser estabelecidas com categorias adequadas aos objetivos de conservação definidos, e manejadas adequadamente de forma a atingir esses objetivos
Eficiência	A seleção de áreas para conservação deve apresentar equilíbrio entre os custos e benefícios, apresentando a melhor relação entre o número área das UCs necessários para o cumprimento dos objetivos

Uma importante ferramenta para garantir a eficiência do sistema de UC é o documento de planejamento desse sistema, o qual deve ser elaborado pelo órgão executor. O planejamento tem como objetivo maximizar as características que tornam o sistema eficiente, melhorando, substancialmente, a conservação dos ambientes.

Quando o planejamento se dá em nível de sistema, estabelecendo-se objetivos e metas, facilita-se o processo de decisão por parte do órgão executor quando do estabelecimento de Unidades de Conservação, resultando em um processo mais transparente e eficiente.

Na prática, um planejamento prévio nesse sentido minimiza a criação de Unidades de Conservação por decisão política oportunista, isto é, aquela que considera apenas as melhores oportunidades econômicas, em detrimentos daquela planejada e fundada nos objetivos e diretrizes previstos pelo SNUC e que considera as características e vocação de cada categoria integrante do sistema.

O sistema de Unidades de Conservação da Natureza, não pode estar focado somente nas unidades, deve, por outro lado, levar em consideração o contexto no qual elas estão inseridas, promovendo integração entre elas e delas com o seu entorno.

Nesse sentido, o SNUC aparelhou-se dos seguintes instrumentos:

- Elaboração de estudos técnicos;
- Realização de consulta pública (quando couber);
- Elaboração do plano de manejo;
- Criação de conselhos consultivos e deliberativos (conforme for o caso);
- Instituição de um zoneamento e de uma zona de amortecimento;

- Possibilidade de gestão em mosaico de UCs;
- Comunicação e ou conexão por meio de corredores ecológicos;
- Anuência ou ciência do gestor da UC para os casos de intervenções que venham a afetar direta ou indiretamente o território protegido;
- Estabelecimento de um cadastro federal que congregue todas as UCs existentes no território federal, dentre outros.

De todos, enfatizando-se os aspectos do planejamento e integração, dar-se-á destaque aos Corredores Ecológicos, aos Mosaicos e às Zonas de Amortecimento.

4.1 CORREDORES ECOLÓGICOS

O inciso XIX, do artigo 2º da Lei do SNUC define Corredor Ecológico como:

[...] porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, possibilitando entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Nessa linha, o SNUC estabeleceu como uma de suas diretrizes

[...] proteger grandes áreas, por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas. (art. 5º, XIII)

O art. 25 da Lei do SNUC, ao prever que as Unidades de Conservação devem possuir uma Zona de Amortecimento também previu que possuíssem Corredores Ecológicos e que caberá ao órgão responsável pela administração da unidade a ele associada o estabelecimento de normas específicas para regulamentar a ocupação e o uso de seus recursos. Quanto aos seus limites, podem ser previstos na própria norma instituidora da UC ou em momento posterior, tal como ocorre com a Zona de Amortecimento.

Podem e devem integrar os Corredores Ecológicos, as áreas de Reserva Legal (RL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP), e, uma vez que decorrem do texto de Lei Federal (Lei n.º 12.651/2012), já possuem um regime de proteção e manejo estabelecidos, facilitando o êxito dos corredores quando pensados de forma a incluí-los em seu traçado.

Também podem ser entendidos como Espaços ou Áreas Protegidas. Os corredores

podem integrar os mosaicos (conforme esclarece o próximo item) de Unidades de Conservação e terão o mesmo tratamento das Zonas de Amortecimento, desde que reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente (art. 11, parágrafo único do Dec. n.º 4.340/2002).

São, por sua vez, instrumentos de gestão territorial com a função precípua de “garantir a manutenção dos processos ecológicos nas áreas de conexão entre Unidades de Conservação” (ICMBio¹⁸), de modo a “mitigar os efeitos da fragmentação dos ecossistemas promovendo a ligação entre diferentes áreas, com o objetivo de proporcionar o deslocamento de animais, a dispersão de sementes, aumento da cobertura vegetal” e regras de planejamento que devem incluir “medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas”. Sua instituição não se dá ao acaso, muitos são os fatores que devem ser observados, diagnosticados e analisados para legitimá-los, dentre eles: “o deslocamentos de espécies, sua área de vida (área necessária para o suprimento de suas necessidades vitais e reprodutivas) e a distribuição de suas populações” (MMA¹⁹).

Não são de tão simples instituição e implantação, vez que requerem um grande esforço de articulação dos entes federativos, pois, dependendo de sua extensão territorial poderá cruzar fronteiras entre Municípios e até Estados. Dentre as várias ações de planejamento a serem empreendidas, uma se mostra imprescindível: a parceria entre os órgãos governamentais e instituições envolvidas com a proteção ambiental.

Ações práticas devem decorrer dessa parceria, desde a elaboração de estudos técnicos, até a prestação de suporte aos proprietários rurais e comunidades locais.

18 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ICMBio. Mosaicos e Corredores Ecológicos. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

19 Id. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Corredores Ecológicos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/acoes-e-iniciativas/gestao-territorial-para-a-conservacao/corredores-ecologicos>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

Atualmente, o Cadastramento Ambiental Rural (CAR), instrumento de gestão da nova Política Florestal (art. 29 e ss., da Lei n.º 12.651/2012), uma vez utilizado corretamente, poderá se tornar uma importante ferramenta de gestão para, inclusive, pensar e instituir Corredores Ecológicos a partir de uma visão ampla de conexão do território.

Já decorre do art. 17 da nova Lei Florestal que “a localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

[...] II - a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; [...]”.

De que se tem notícias, conforme divulgado no sítio do Ministério do Meio Ambiente – MMA, apenas dois são os Corredor Ecológicos já instituídos: Capivara-Confusões (Portaria MMA n.º 76/2005) e Caatinga (Portaria MMA n.º 131/2006).


4.2 MOSAICOS

Os mosaicos de UCs tem como objetivo promover a gestão integrada e participativa do território, de forma a compatibilizar a biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, conforme disposto no artigo 26 do SNUC, e capítulo III do seu Decreto regulamentador.

Nos exatos termos do art. 26, tem-se o seguinte:

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. (Regulamento)

Para além das UCs, os corredores ecológicos, desde que reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, também integram os mosaicos para fins de gestão. No entanto, na ausência de mosaicos, atenta-se para o fato de que os corredores ecológicos que interligam UCs, deverão receber o mesmo tratamento da zona de amortecimento a que estiverem vinculados (art. 11, parágrafo único do Dec. n.º 4.340/2002).



Sua formalização, segundo art. 8º do Dec. n.º 4.340/2002, se dá por meio do reconhecimento do Ministério do Meio Ambiente, publicado em ato formal, mediante solicitação de um ou mais órgãos gestores de Unidades de Conservação ao Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Em detalhes, os procedimentos para seu reconhecimento estão previstos na Portaria MMA nº 482/2010.

Sua operacionalização, consoante art. 9º do Dec. n.º 4.340/2002, se dá por meio da instituição de um conselho consultivo que deverá promover a integração entre o conjunto de Unidades de Conservação que compõem o mosaico. A composição do referido conselho já deve ser prevista no próprio ato que institui o mosaico (comumente este ato é a Portaria) e terá como presidente um dos chefes de uma das UCs que o integram, eleito por maioria simples.

As competências do conselho de mosaicos estão elencadas no art. 10 do Dec. n.º 4.340/2002, a seguir transcritos:

Art. 10 [Omissis]

I - elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;

II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

1. os usos na fronteira entre unidades;

2. o acesso às unidades;

3. a fiscalização;

4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;

5. a pesquisa científica; e

6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

b) a relação com a população residente na área do mosaico;

III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e

IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico.

Como órgão de apoio e acompanhamento, o ICMBio conta com uma coordenação específica, vinculada a Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP/DIMAN).

4.3 ZONA DE AMORTECIMENTO

A Zona de Amortecimento, para os fins previstos na Lei do SNUC é conceituada como sendo “o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e restrições específicas, com propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (art. 2º, inciso XVII da Lei do SNUC)²⁰.

Conforme visto, trata-se de uma área adjacente a Unidade de Conservação, a ser delimitada no ato de criação da UC ou posteriormente (§ 2º, art. 25 da Lei do SNUC). Seu objetivo primordial é o de diluir, amenizar, amortizar ou até, anular, o impacto negativo que eventualmente possa dirigir-se à unidade. Em outras palavras, segundo a expressão

20 Sua primeira conceituação surgiu com a Resolução CONAMA n.º 10/1993, que “Estabelece os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão de Mata Atlântica”, e estava assim delineada: “Entorno de Unidades de Conservação - área de cobertura vegetal contígua aos limites de Unidade de Conservação, que for proposta em seu respectivo Plano de Manejo, Zoneamento Ecológico-Econômico ou Plano Diretor de acordo com as categorias de manejo. Inexistindo estes instrumentos legais ou deles não constando a área de entorno, o licenciamento se dará sem prejuízo da aplicação do disposto no artigo 2º da Resolução CONAMA n.º 13/90”.

típica da “Biologia da Conservação”, visam objetivamente, diminuir o “efeito de borda”²¹. Salienta-se que a Área de Proteção Ambiental – APA e a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN estão isentas dessa obrigatoriedade (art. 25 da Lei do SNUC).

A Zona de amortecimento não deve ser confundida com a obrigação legal prevista no art. 27 do Dec. 99.274/1990 assim redigida: “Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama”. Tais normas foram editadas pela Resolução CONAMA n.º 013/1990, hoje revogada pela Resolução (do mesmo Conselho) n.º 428/2010, cujo objetivo fundava-se na exigência obrigatória de licenciamento ambiental para atividades que pudessem afetar a biota, conforme definição do órgão responsável pela UC em conjunto com o órgão licenciador, concedido somente mediante a autorização daquele.

Atualmente, o texto nacional vigente (art. 1º, da Resolução CONAMA n.º 428/2010) prevê a necessidade de autorização do responsável pela UC somente para os casos de significativo impacto ambiental, nos limites da Zona de Amortecimento estabelecida no Plano de Manejo ou no instrumento de criação. Para os casos de UCs que ainda não tiverem Zona de Amortecimento estabelecida, a norma prevê, arbitrariamente, a título provisório por um prazo de cinco anos a contar da sua publicação (20 de dezembro de 2010), que uma faixa de 3 (três) mil metros contados a partir do limite da UC possa servir como tal (art. 1º, § 2º).

Questão polêmica ...

o estabelecimento da Zona de Amortecimento ainda é assunto controvertido, principalmente quanto ao instrumento a ser utilizado para sua definição (quando não definida no ato e criação da UC) e regulamentação (que, segundo o art. 27 da Lei do SNUC, poderá ser dar no Plano de Manejo da UC). Quanto a isso já se manifestou a Advocacia Geral da União²², primeiro, por seu Consultor-Geral, no âmbito do Procedimento Administrativo n.º 00001.005532/2006-27, e, posteriormente, ratificado pelo próprio Advogado-Geral da União. A demanda foi gerada para dirimir dúvida acerca da legalidade, à luz da

21 A fragmentação dos ecossistemas naturais aumenta a proporção da borda em relação à área dos fragmentos. Com isso, os ecossistemas ficam mais suscetíveis às perturbações existentes no exterior dos fragmentos. Tais efeitos são especialmente importantes nos ecossistemas florestais, nos quais as condições de luminosidade, umidade, temperatura e ventos, por exemplo, são bastante diferentes no interior e nas bordas dos fragmentos (RODRIGUES; PRIMAK, 2001).

22 Nota n.º AGU/MC – 07/2006, de 16.08.2006, de autoria do Consultor-Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, Processo n.º 00001.005532/2006-27; bem como o Parecer n.º 747/2012/AGU/PGF/FPE-ICMBIO-SEDE, emanado pelo que aprova os termos da conclusão do primeiro.

CF/1988 e da Lei n.º 9.985/2000, na instituição de Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação por meio da utilização de Portaria. Sua conclusão foi no sentido de que a definição da ZA não definida no ato de criação da UC poderá sê-lo posteriormente, mas por ato de idêntica hierarquia daquele que criou a UC²³.

23 No âmbito do judiciário, assim já foi decidido: “O cerne da questão, portanto, reside em definir se a Lei 9.985/2000 autoriza a fixação dos limites da Zona de Amortecimento do Parque Marinho de Abrolhos mediante Portaria do Presidente do IBAMA. [...] A zona de amortecimento, embora não seja parte integrante da Unidade de Conservação correspondente, sujeita as atividades humanas nela exercidas a normas e restrições específicas estabelecidas pelo respectivo órgão de administração (art. 2º, XVIII c/c art.25,parágrafo 1º, ambos da Lei 9.985/2000). **Por isso, como se trata da imposição de limites ao exercício do direito de propriedade, a criação da referida zona deve observar estritamente o princípio da legalidade.** Nesse sentido, o parágrafo 2º do art. 25 da Lei 9.985/2000 assevera que “Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o parágrafo 1º poderão ser definidas no ato de descrição da unidade ou posteriormente. Apesar de a norma não estabelecer expressamente qual ato do Poder Público deve ser editado para definir os limites da zona de amortecimento, **entendo que do texto extrai-se a conclusão de que, qualquer que seja o momento dessa demarcação, exige-se sempre ato da mesma hierarquia do utilizado para a criação da própria unidade de conservação, tendo a norma apenas facultado a delimitação postergada no tempo, mantendo-se, porém, os mesmos requisitos de forma e hierarquia do ato que criou a unidade de conservação.** Assim, a expressão “ou posteriormente” contida no final do dispositivo limita-se a tratar de aspecto temporal, não permitindo inferir que a ulterior definição possa ser feita por meio de ato normativo de hierarquia inferior ao exigido para a criação da unidade. Fixado esse ponto, cumpre determinar qual o ato apropriado para criar unidades de conservação. Novamente a Lei não especifica qual o instrumento jurídico cabível para remover o ato de criação, apenas indicado no art. 22, caput, que “As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público”. Por isso, recorro ao escólio do Ministro Antônio Herman Benjamin do Superior Tribunal de Justiça, que pontifica: “ato do poder público é decreto ou resolução do Conama”, pois a “Constituição Federal, em seu art. 225, parágrafo 1º, inciso III, nos passos do que se dá no tombamento, não exige lei em sentido estrito para a criação de unidade de conservação. **Basta, no caso da administração pública, decreto ou resolução, ficando o Poder Público, em qualquer caso, obrigado a indenizar o proprietário, na hipótese de a restrição inviabilizar os usos econômicos de toda a propriedade, como sucede, normalmente, com as unidades de proteção integral.**” (Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”, págs. 302/3, apud “Direito Ambiental das áreas protegidas”, Coordenação Antônio Herman Benjamin, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001). Ora, se o ato de criação somente pode ser formalizado mediante decreto do Presidente da República ou resolução do Conama, e se os limites da zona de amortecimento devem ser definidos em ato de mesma hierarquia, **resta evidente que mera portaria do Presidente do Ibama não é suficiente para tal mister.**

Impede ressaltar que a Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade e, portanto, somente pode fazer o que é por lei expressamente autorizado. No caso, não há nenhuma norma legal atribuindo ao Presidente do IBAMA a competência para definir os limites de zona de amortecimento de unidades de conservação, nem especificamente a zona do Parque Nacional Marinho de Abrolhos. Ademais, conforme se verifica do art.6º, inciso III, da Lei 9.985/2000, ao IBAMA foi atribuída a qualidade de órgão executor, sendo, portanto, completamente estranha às suas atribuições o exercício incompetência normativa primária, configurado pela definição dos limites de zona de amortecimento. Saliente-se que o próprio parágrafo 1º do art. 25, prevê que o IBAMA apenas “estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação”, a caracterizar sua atuação regulamentar meramente subsidiária, vinculada à administração da zona de amortecimento. Assim, a interpretação correta do parágrafo 2º do art. 25 da Lei 9.985/2000, que decorre do princípio da legalidade e deflui da própria repartição de atribuições estabelecidas nessa norma, é que, mesmo quando criada posteriormente ao ato de criação da unidade, a zona de amortecimento deve ser instituída por intermédio de ato do Poder Público de mesmo nível hierárquico exigido para a criação de unidade de conservação, isto é, decreto presidencial ou resolução do Conama. Observo que, no caso do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, o ato de

Tal conclusão decorre de uma análise atenta dos dois parágrafos do art. 25 da Lei do SNUC. No § 1º incumbiu ao órgão responsável pela administração da unidade o estabelecimento de normas específicas que regulamentem a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos das UCs. Veja-se que o comando restringiu ao órgão responsável pela administração somente o regulamento da ocupação e uso dos recursos. Com isso, subjetivamente, atribuiu-lhe a possibilidade de fazer por ato de sua competência, ou seja, no âmbito do Plano de Manejo da UC. Tal compreensão se concretiza a partir do teor do art. 27, que atribui ao Plano de Manejo abranger também a Zona de Amortecimento, para além da própria UC e dos Corredores Ecológicos.

Enquanto que o § 2º do art. 25 diz que os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos, bem como as regras de gestão poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente, isto é, o ato de criação pode estabelecer os limites da ZA e definir sua gestão (Lei, Decreto ou Resolução), o Plano de Manejo (que poderá ser por Portaria do órgão gestor), somente a sua gestão. É justamente nesse sentido que manifesta o Consultor-Geral da União:

“[...] Ainda quando a autarquia ambiental não tenha sido indicada expressamente no texto da Lei n.º 9.985 [sic.] como o órgão administrativo das unidades de conservação e muito menos como o representante do Poder Público referido no art. 225 da CF, não é desarrazoado assim entendê-la quando for apropriado e compatível, **mas daí não se segue tenha sido investida na atribuição que o sistema entregou ao chefe do Poder Público ou à lei conforme o caso**”²⁴.
[grifado]

Portanto, LEMBRE-SE:

de imediato, deve-se diferenciar o ato jurídico apto a realizar a “delimitação da zona de amortecimento”, daquele que regula o uso e o manejo dos recursos naturais em tal área (zona de amortecimento). Segundo o Decreto Federal nº 4.340/2002, pode o órgão gestor da unidade conservação dispor, por Portaria, de regras sobre o manejo dos recursos naturais localizados na zona de amortecimento, contudo, a definição dos limites da zona

criação foi exteriorizado pelo Decreto 88.128/1983. Concluo, portanto, que falece competência ao Presidente do IBAMA para, mediante Portaria, fixar os limites da Zona de Amortecimento do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, à míngua de autorização legal.” (Sentença n.º 255/2007-B - Processo n.º 2006.34.00.021017-7 - Classe: 2100 Mandado de Segurança Individual - Impetrante: Município e Caravelas/BA - Impetrante: Câmara Municipal de Vereadores de Caravelas/BA - Impetrado: Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA).

24 Nota nº AGU/MC – 07/2006, de 16.08.2006, de autoria do Consultor-Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, Processo nº 00001.005532/2006-27, p. 04.

de amortecimento somente pode se dar por ato de mesma hierarquia legal daquele que instituiu a UC.

4.3.1 O Direito de Propriedade x as restrições impostas na Zona de Amortecimento

As Zonas de Amortecimento após instituídas, em nada modificam o regime dominial do território, mesmo se decorrentes de UC pertencente ao grupo de Proteção Integral. Seu escopo não pretende, e tampouco está previsto noutro sentido, a incorporação do território no domínio público. É justamente nesse ponto que reside o maior conflito carregado pelas Zonas de Amortecimento.

O que tem em seu favor são as previsões constitucionais que relativizaram as consequência da propriedade privada (art. 5º, XXII, da CF/1988) no sentido de que esta somente se forma ou constitui se estiver cumprindo com sua função social (art. 5º, XXIII, da CF/1988). Ou ainda, o Direito de Propriedade só é assegurado ao particular com a condição de que atenda a sua função social, e, não bastasse, vinculou à ordem econômica – dinâmica fundada na “valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” (art. 170, da CF/1988) – à observância dos princípios da propriedade privada (II), no seu estrito dever de cumprir com a função social (III) em harmônica obediência à defesa do meio ambiente (VI).

Devem ser compreendidas como uma zona auxiliar para a UC, inclusive, de compensação à comunidade adjacente pela instituição da unidade. É na Zona de Amortecimento que o gestor deve articular medidas para patrocinar a integração da unidade à vida econômica e social da comunidade (art. 27, § 1º, da Lei do SNUC).

Por isso a importância dos estudos técnicos prévios à criação da UC, uma vez que também deverão identificar a área de influência direta do espaço que se quer proteger, de modo a identificar seus aspectos e futuros conflitos, análise que até pode ser responsável pelo próprio desenho final da Área Protegida.

Um importante dispositivo que se deve trazer à baila é o art. 49 da Lei do SNUC, pois interfere, para fins legais, no próprio regime urbanístico do território, conferindo às Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral a condição de zona rural, independentemente de regime anteriormente estabelecido. E não só, em seu parágrafo único, ordena que as Zonas de Amortecimento das Unidades de Conservação, uma vez definidas formalmente, não podem mais ser transformadas em zona urbana, isto é, acarreta um congelamento da situação atual do regime urbanístico local: o que é zona urbana continua a ser, o que é área rural continua a ser, sem hipótese de um dia vir a se tornar zona urbana.

Isso, por si só, já acarreta hostilidade entre os gestores municipais atingidos pelo gravame, motivo suficiente para se pensar a gestão da Zona de Amortecimento de forma integrada com os anseios, também, da comunidade local, atendendo o que já comanda o § 1º do art. 27 da Lei do SNUC.

Importa referir que as regras de uso e manejo a serem pensadas e impostas às Zonas de Amortecimento, sujeitarão as atividades humanas nela exercidas a normas e restrições específicas estabelecidas pelo órgão gestor (art. 2º, XVIII c/c art. 25, parágrafo 1º, ambos da Lei do SNUC), resultando na imposição de limites ao exercício do direito de propriedade, **motivo pelo qual a administração deve compreender que está estritamente vinculada ao princípio da legalidade**²⁵, o que significa dizer, à grosso modo, **que** somente pode fazer o que é por lei expressamente autorizado.

Assim, as limitações impostas ao Direito de Propriedade encontram limites na medida em que passam a inviabilizar o conteúdo econômico da propriedade privada, sob pena de acarretar apossamento administrativo, incidindo sobre o ato o dever do Poder Público de indenizar o particular.

Às limitações administrativas é admitido que atinjam “determinadas liberdades fundamentais”, como por exemplo, o direito à propriedade privada, desde que motivadas pela proteção ambiental, onerando com deveres, tanto o Poder Público, quanto o indivíduo. Essa premissa decorre do próprio art. 225 da CF/1988, que impõem ao Poder Público o dever de assegurar equilíbrio ambiental e qualidade de vida sadia, pressupondo-se, com isso, que o instrumento a ser utilizado é o da limitação ao Direito de Propriedade, integrando categoria de típico instrumento de proteção ambiental (SANTOS, 2000, p. 56-57).

Ao intérprete interessa encontrar e decifrar esse limite, isto é, até que ponto a proteção ambiental instrumentada pela limitação ao Direito de Propriedade não ultrapassa tal faculdade para se converter em interdição do uso da propriedade (que se difere da desapropriação indireta). O julgado transcrito abaixo auxiliará a formação da convicção entre tais limites:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental – salvo quando se tratar de

25 Por isso a importância de que a delimitação da ZA se dê, no mínimo, pelo mesmo instrumento hierárquico que criou a UC.

algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público – **configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.**

2. **Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem.** (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., págs. 645/646.)

3. Esta indenização, todavia, **não se fundará na existência de desapropriação indireta**, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, **as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.**

4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional. Agravo regimental improvido.²⁶ (grifado)

Por último, é importante clarificar que a restrição imposta sobre área delimitada como ZA pode ser parcial, sem comprometer totalmente o uso dos recursos naturais, ou, mesmo total. Proibições no sentido de:

- não usar determinados tipos de agrotóxicos, ou somente a pulverização aérea,
- a lavagem dos equipamentos de aplicação diretamente em corpos de água ou em sistemas que não possuam tratamento final de esgoto;
- a instalação de apiários com abelhas exóticas;
- a utilização do método de irrigação com pivô central;
- a tomada de água para irrigação de arroz;
- a implantação de silvicultura com espécies exóticas invasoras;
- a criação de animais exóticos não confinados;

26 Decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 155.302 – RJ (2012/0066045-7), sob a relatoria do Ministro Humberto Martins, julgado em 13/11/2012.

- a mineração em determinados cursos d'água,

somente para citar algumas, a propriedade privada pode continuar desenvolvendo sua atividade econômica, devendo, estrategicamente, ajustar seus usos focados em técnicas mais favoráveis à proteção do ambiente natural, como por exemplo: agricultura orgânica, sistemas agroflorestais, fazer a tríplice lavagem dos equipamentos dos agrotóxicos em locais licenciados, cultivar apiários com espécies de abelhas nativas, utilizar outros métodos de irrigação, etc.

Diferentemente da restrição total para a realização de determinada atividade ou instalação de empreendimento, a exemplo da instalação de indústrias potencialmente poluidoras ou degradadoras ou atividades de mineração de qualquer natureza em toda a extensão da ZA, podendo, ainda assim, optar o proprietário por outras atividades menos impactantes, inclusive por meio de alternativas pensadas e incentivadas pela própria administração pública, por meio de um zoneamento ambiental da área que tenha como escopo identificar as vocações da região.

5 FERRAMENTAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

5.1 ESTUDO FUNDIÁRIO

A regularização fundiária é o passo primordial para a implantação de uma Unidade de Conservação, de posse e domínio públicos, tendo em vista que várias ações de manejo necessárias para garantir a conservação do ambiente ficam prejudicadas, ou até mesmo impedidas de serem realizadas, até que as áreas sejam regularizadas, o que impossibilita o cumprimento efetivo dos objetivos da UC.

O primeiro ato para promover a regularização fundiária da Unidade de conservação é a elaboração do seu Estudo Fundiário, documento que diagnosticará a informação sobre os imóveis existentes no seu interior, bem como de seus ocupantes, sejam eles proprietários, posseiros, detentores, etc. Nele serão levantadas as propriedades privadas, ocupadas ou não por seus titulares; será pesquisada a eventual existência de terras devolutas; será verificada a existência ou não de famílias que podem ser classificadas como tradicionais. Além disso, e, a partir das informações coletadas em campo, deverão ser pesquisados junto aos órgãos responsáveis os imóveis públicos (municipais, estaduais e/ou federais), porventura existentes nas UC (BARCELLOS, 2009).

É exatamente quando se chega neste ponto, isto é, na elaboração dos “**Estudos Fundiários**” em que tudo irá convergir, podendo, ou não, facilitar o processo de consolidação da UC.

Se os estudos técnicos foram eficientes no sentido de considerar todas as variáveis para se chegar ao melhor desenho da UC, se a consulta pública vinculou os anseios sociais e conhecimento tradicional, se foi considerada eventual população tradicional que faz uso do local por gerações, é possível que a instituição da UC seja rápida, descomplicada e efetiva. Ao contrário de quando se está diante de criações por imposições meramente políticas.

Por conta da não observância do rito adequado quando da criação de UCs é que, nos dias atuais, se presencia uma opinião negativa a seu respeito, muito devido ao estigma atribuído “UCs de papel”, como resultado do descompromisso e inoperância do Poder Público.

Em sua maioria, apresentam situações em que a posse e o domínio, decorrido longo espaço de tempo desde sua criação, continuam em nome de particulares, sem uma estrutura de gestão adequada (= corpo técnico e fiscalizador reduzido ou ausente, sucateamento ou inexistência de equipamentos e veículos, etc.), dentre outros desagradáveis indicativos.

As consequências são nefastas para as Unidades de Conservação, como também ao Poder Público, refletindo diretamente na sociedade em geral. Quando não consolida o território sob o seu domínio, o Poder Público fica suscetível a fragilidades, tais como: (a) demanda por indenizações milionárias que, por vezes, somam inclusive a “expectativa de lucros decorrentes de planos de realização de fantásticos loteamentos e condomínios de luxo em áreas muitas vezes somente acessíveis por helicóptero” (FIGUEIREDO, 2001, p. 466), e (b) possíveis perdas dos atributos ambientais que originalmente justificaram a proteção da UC, muito em decorrência de invasões, desmatamentos, caça, etc.

Contudo, a consequência mais grave e bastante comum consiste na pressão externa (do administrado/proprietário) que submete o Poder Público ao ponto de ver-se obrigado “a licenciar empreendimentos que podem descaracterizar tais áreas, quando não se depara com o dilema entre desapropriar ou rever os limites de unidade de conservação já decretada”. (IRIGARAY, 2004).

A obrigatoriedade de regularização fundiária incumbida ao Poder Público decorre, principalmente, daquelas Unidades de Conservação pertencentes ao Grupo de Proteção Integral, vez que, obrigatoriamente, devem ser de posse e domínio públicos, com exceção das categorias Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, hipóteses em

que a lei possibilita a constituição também por propriedades privadas, desde que haja compatibilidade entre os objetivos da UC e o uso de seus recursos naturais (art. 12, § 2º). Caso outro, a área deverá ser desapropriada nos termos do comando constitucional e, em especial, do Decreto-Lei n.º 3.365 de 1941.

Já, as Unidades de Conservação pertencentes ao Grupo de Uso Sustentável, onde estão inseridas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e as Reservas Naturais do Patrimônio Natural (RPPNs), possuem regramento variável no que concerne a posse e domínio de suas áreas. No caso específico das APAs, a posse ou o domínio das terras podem ser tanto públicos, quanto privados. Nesse último caso, será o proprietário quem estabelecerá as condições para a pesquisa científica e a visitação pública, observadas as exigências e condições legais (art. 15, § 4º).

CURIOSIDADE!

O elevado número de APAs existentes no território nacional, em relação às demais categorias de UCs, se justifica pelo motivo acima referido, isto é, por não incidir o dever do Poder Público em desapropriar suas terras, evitando gastos com indenizações. Inclusive, tal “artimanha” acaba sendo usada para robustecer o índice de conservação imposto pela Convenção da Biodiversidade, da qual o Brasil é signatário, proporcionando uma falsa ideia de proteção, quando se sabe que as APAs são quase nada ou pouco efetivas no seu mister (ver Quadro 9 - Quadro demonstrativo de um Sistema de UCs eficiente (Fonte: IUCN e MMA)., item “consistência”).

Em tese, tudo correrá bem para a UC, quanto o Poder Público, antes mesmo da elaboração do Plano de Manejo, já tenha traçado seu Plano de Regularização Fundiária, ou melhor, já tenha as áreas todas adquiridas e tombadas em seu patrimônio.

EXEMPLIFICANDO...

as categorias de UC Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), foram invenções brasileiras, idealizadas na tentativa de alcançar aos povos da floresta algo semelhante ao que proporcionam as Terras Indígenas (TIs) aos índios. Todavia, a falta de uma política institucional séria de criação dessas categorias, envolvendo a realização dos estudos técnicos capazes de avaliar o tipo de cultura e hábitos que ocupam o local, bem como, qual a capacidade de suporte do ambiente e, sobretudo, a falta dos Planos de Manejo, tem levado a conflitos de toda ordem.

A Lei do SNUC trouxe mecanismos que aliviam o montante indenizatório, facilitando os desembolsos públicos.

Nesse sentido, o art. 45 da Lei do SNUC estabelece que são excluídos das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação: “[...] III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; IV - expectativas de ganhos e lucro cessante; V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos; VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade”.

Importa destacar que a exclusão do montante das verbas indenizatórias das áreas que não disponham de prova de domínio inequívoco com data anterior à criação da unidade, pode ser lida como uma medida eficaz para afastar a especulação imobiliária e a indústria das indenizações.

5.2 PLANO DE MANEJO

O Plano de Manejo de uma unidade de conservação pode ser apresentado como um dos mais importantes instrumentos de gestão. Consubstancia-se na lei interna do território.

É o instrumento oficial de planejamento que vai conter as diretrizes necessárias para orientar a gestão, de forma a levar a Unidade de Conservação a cumprir seus objetivos. Consiste em um **PROCESSO** documentado, com método definido, resultando em um documento que estabelece, para um horizonte de cinco anos: (1) as mudanças desejadas no cenário atual da UC (nos âmbitos natural, social e institucional), a serem atingidas por meio da execução de ações e projetos, e (2) do ordenamento do uso do território, norteado por meio do zoneamento (Figura 7).

Figura 7 - Diagrama conceitual do Plano de Manejo.



Seu conceito legal está assim delineado pelo art. 2º, inciso XVII, da Lei do SNUC:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

XVII – Plano de Manejo: consiste, fundamentado nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelecer zoneamento e normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

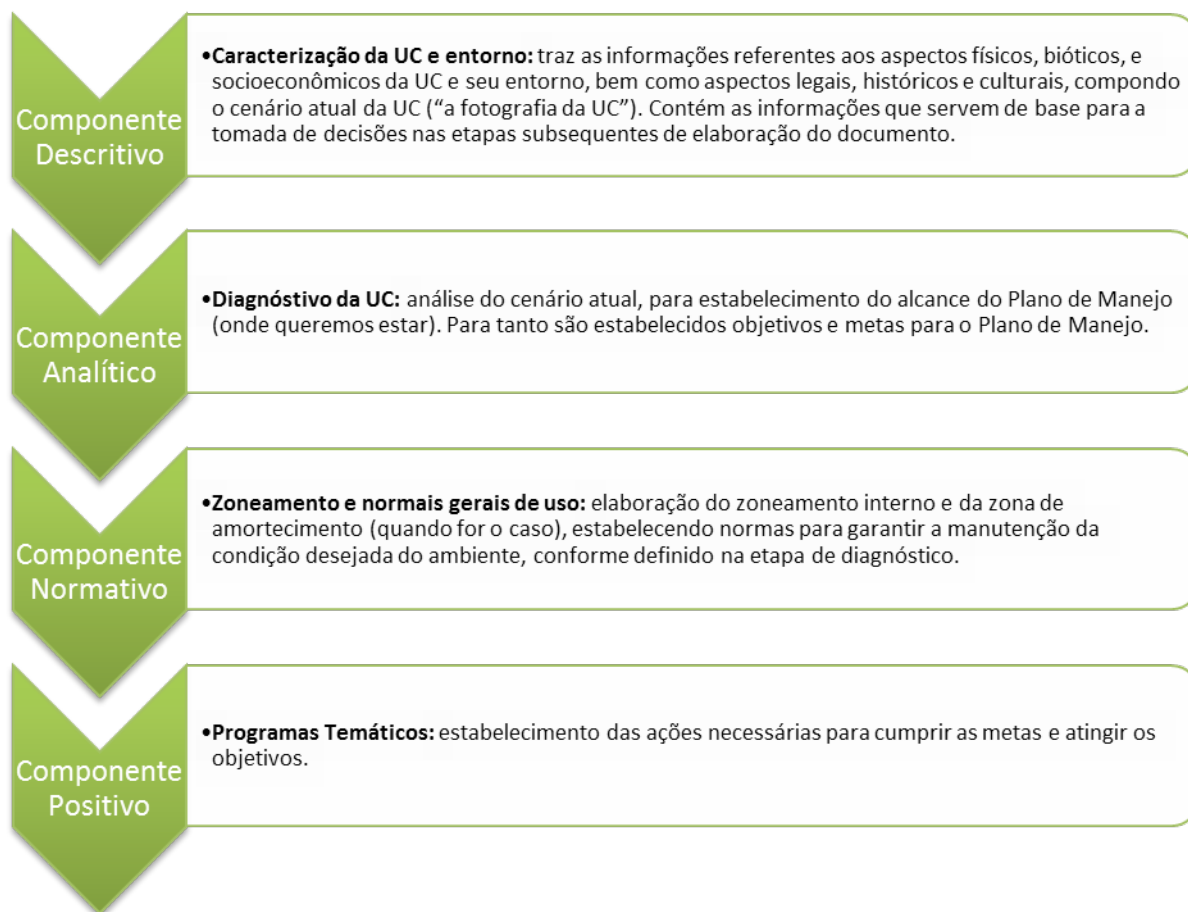
Sua elaboração e publicação devem ser executadas em cinco anos²⁷ contados a partir da data de sua criação (art. 27, § 3º, da Lei do SNUC).

Essa obrigação é muito comum de ser descumprida pelo Poder Público. Aqui tem lugar à intervenção do Ministério Público, seja pela via consensual – Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – ou pela via do contencioso – Ação Civil Pública (ACP). Nesse sentido já se manifestou o STJ no REsp n.º 1163524-SC.

27 É provável que o prazo previsto para a elaboração e execução dos Planos de Manejo possa estar previsto de maneira diferente pelas legislações estaduais, motivo pelo qual orienta-se seja averiguada tal possibilidade.

5.2.1 Como é estruturado o Plano de Manejo?

Figura 8 – Estruturação do Plano de Manejo



Sua elaboração deve contar com as orientações técnicas disponíveis nos ROTEIROS METODOLÓGICOS, publicados pelo IBAMA e, atualmente, ICMBio²⁸, bem como pelos órgãos executores dos Estados e Municípios. No caso das RPPNs, as mesmas contam com seu regulamento, o Decreto n.º 5.746/2006; e, no caso das Estações Ecológicas e APAs: a Lei n.º 6.902/1981 e seu regulamento, o Decreto n.º 99.274/1990.

O plano de manejo, uma vez aprovado, deverá estar disponível para consulta do público em geral na sede da Unidade de Conservação e no centro de documentação do órgão executor.

Ainda que considerado um documento técnico, após aprovado e publicado em Portaria do Órgão Executor, como regra geral, ou em Resolução do Conselho Deliberativo,

28 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ICMBio. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/roteiros-metodologicos.html>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

para os casos estritos de Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 12, incisos I e II, do Decreto n.º 4.340 de 2002), transforma-se na Lei interna da UC. Em seu corpo deve constar tanto sobre a gestão da UC, da sua Zona de Amortecimento, quanto sobre eventuais Corredores Ecológicos, de forma a integrar seus usos com os das comunidades vizinhas, através do estabelecimento de medidas para tanto.

Sua elaboração deve contar com as orientações técnicas disponíveis pelo IBAMA e, atualmente, ICMBio, publicadas por meio dos Roteiros Metodológicos²⁹, e, no caso das RPPNs: de seu regulamento, o Decreto n.º 5.746/2006; das Estações Ecológicas e APPs: da Lei n.º 6.902/1981 e de seu regulamento, o Decreto n.º 99.274/1990.

De referir que, com a publicação da Lei n.º 11.460 2007, coube aos Plano de Manejo a incumbência de dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Zonas de Amortecimento das Unidades de Conservação (art. Art. 27, § 4º, da Lei do SNUC).

Enquanto não publicado o Plano de Manejo, a gestão e fiscalização da Unidade de Conservação deve atentar para os comandos constantes no art. 28 da Lei do SNUC. Nele estão previstas proibições quanto aos usos no interior do território protegido, consubstanciando-se em um regramento de gestão provisória, se ver:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, **todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.** (grifado)

É importante que sejam compreendidos como o instrumento por meio do qual pode ser viabilizado o comando constitucional que veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a proteção da Unidade de Conservação (parte final do inciso III, art. 225, da CF/1988). É essa, sobretudo, a grande atribuição de um Plano de Manejo, isso porque devem contemplar todos aqueles objetivos gerais previstos no art. 4º da Lei do SNUC, todas as diretrizes do art. 5º, e mais aqueles que lhe são específicos, isto é, aqueles inerentes a cada uma das categorias de Unidades de Conservação que

29 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ICMBio. Roteiros Metodológicos. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/roteiros-metodologicos.html>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

integram o Sistema. Veja-se, por exemplo, que **a expedição de licenças para obras e atividades em UCs de proteção integral desprovidas de Plano de Manejo poderão ser anuladas, com amparo no art. 28 da Lei do SNUC.**

Machado (2001, p. 254) atenta para um vínculo legal ligando o Plano de Manejo à CF/1988 e à Lei do SNUC, “vínculo do qual os que elaborarem o plano não se podem desligar”. Todavia, a realidade não reflete a importância do instrumento. As estatísticas podem ser conferidas no próprio sítio do ICMBio: de 320 UCs Federais (não contabilizadas as RPPNs), somente 139 dispõem de Plano de Manejo, totalizando 43%. Sem contar aqueles que já passaram do prazo legal de revisão totalizando 31, todos elaborados entre as décadas de 60, 70, 80 e 90.

A meta atual do ICMBio, publicada pela Portaria n.º 287/2014, busca um percentual estabelecido em 48% para ser alcançado até 1º de julho de 2015.

5.3 CONSELHOS GESTORES

A necessidade imposta às UCs em possuírem conselhos é dada pelo art. 29 da Lei do SNUC e 17 do seu regulamento, Dec. n.º 4.340/2002. Os Conselhos Gestores consubstanciam-se no espaço formal de participação da sociedade na gestão das UCs, visando à garantia do exercício da cidadania nos processos decisórios sobre o acesso e o uso dos recursos naturais. Trata-se de um instrumento que se propõe a fazer a conexão entre o relacionamento da sociedade com a Unidade de Conservação.

5.3.1 Da Natureza Jurídica dos Conselhos Gestores

Os Conselhos podem ser por vezes deliberativos, noutras, apenas consultivos, tudo dependerá do grupo de proteção em que estiver inserida a categoria de UC.

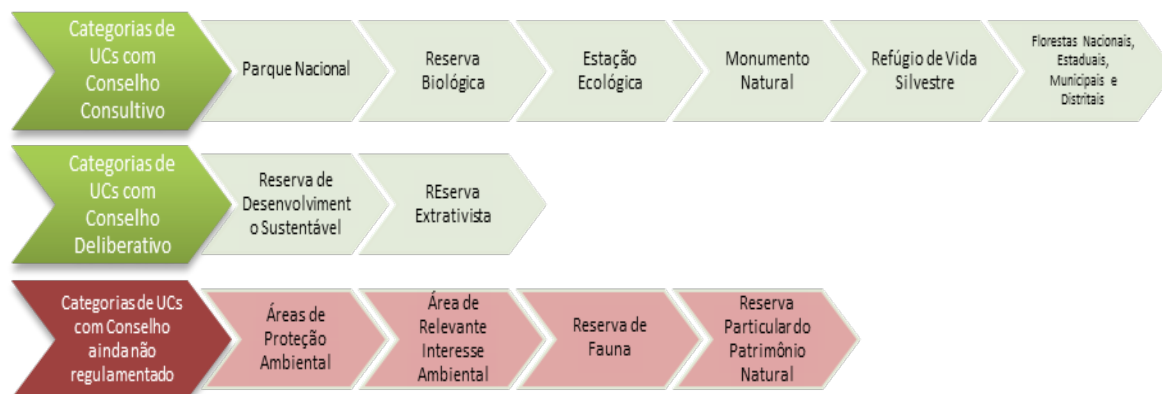
O art. 29 da Lei do SNUC obriga, em primeira mão, que as UCs de Proteção Integral disponham de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil. Atente-se que, nesses casos, o conselho será **consultivo**, isto é, que não delibera, apenas opina.

Para o caso das UCs de Uso Sustentável, o SNUC estabelece que as Florestas Nacionais (FLONAS) disponham de Conselhos Consultivos e que as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) disponham de Conselhos

Deliberativos. Quanto às Áreas de Proteção Ambiental (APAs), o SNUC não estabelece qual natureza terão seus Conselhos, como também, não exige Conselhos para as categorias Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e Reserva de Fauna.

Em resumo, a Figura 9 apresenta a situação dos conselhos por categorias de Unidades de Conservação:

Figura 9 - Situação dos conselhos e suas respectivas categorias de UCs.



5.3.2 Da composição dos Conselhos Gestores

Os Conselhos são presididos pelo órgão responsável pela administração das UCs, e constituídos por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil. Particularidades são previstas, pelo mesmo dispositivo, para os casos envolvendo Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, caso em que, além da composição acima prevista, figuram no conselho também proprietários de terras localizadas no interior da UC, e, para o caso de UCs que comportem populações tradicionais residentes, a formação do conselho poderá ser disposta em regulamento ou no próprio ato de criação da UC.

É importante que os conselhos obedeçam a representatividade prevista legalmente, objetivando a paridade (§ 3º do art. 17 do Dec. n.º 4.340/2002) e a garantia de que a participação popular seja legítima. Assim, algumas regras foram impostas pelo art. 17 do Dec. n.º 4.340/2002, são elas:

- Representação dos órgãos públicos: órgãos ambientais dos três níveis da Federação (ou áreas afins que possuam ligação com: pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas);

- Representação da sociedade civil: comunidade científica, organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

5.3.3 Das atribuições dos Conselhos Gestores

Aos conselhos compete, na forma elencada no art. 20 do Dec. n.º 4.340/2002:

- Elaborar o regimento interno (90 dias, contados da sua instalação);
- Acompanhar: elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, quando couber;
- Buscar integração entre: UC – UCs – ETEPs – entorno;
- Compatibilizar os diversos interesses;
- Avaliar: orçamento da UC + relatório financeiro anual em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- Opinar (se consultivo), ou ratificar (se deliberativo): na contratação e nos dispositivos do termo de parceria com OSCIP³⁰ (gestão compartilhada da unidade), bem como acompanhar a gestão e recomendar eventual rescisão do termo de parceria;
- Manifestar-se: sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, ZA, Mosaicos ou Corredores Ecológicos; e
- Propor: diretrizes e ações = compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade.

Para que possam atingir seu objetivo como espaço democrático de construção de consensos e gestão de conflitos, ao serem formados, os Conselhos Gestores devem procurar garantir o respeito aos seguintes princípios (Quadro 10 - Princípios norteadores da formação dos Conselhos):

30 As OSCIPs podem gerir, em parceria, unidades de conservação, desde possuam objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão (Vide art. 21 a 24, do Dec. n.º 4.340/2002).

Quadro 10 - Princípios norteadores da formação dos Conselhos

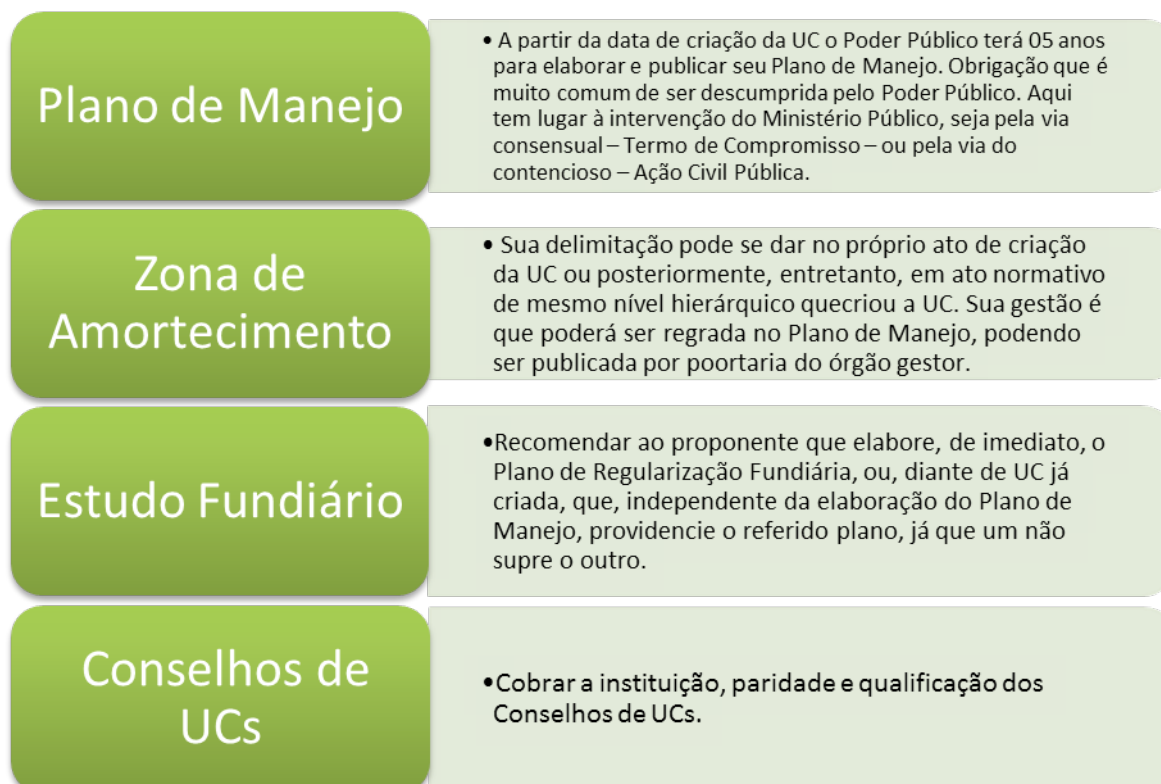
Legalidade	Conselho deve estar amparado por instrumento legal que descreva sua composição e finalidade, e deve ser formado por instituições legalmente constituídas (CNPJ, estatuto, diretoria, etc.)
Legitimidade	Os Conselhos devem ser representantes legítimos de suas instituições, ou seja, deve ser escolhidos e nomeados formalmente pela instituição, para que possam representa-la junto ao Conselho
Representatividade	A composição do Conselho deve ser representativa, ou seja, deve conter a diversidade dos setores da sociedade que atuam na região da UC representada nas instituições que compõem o Conselho
Paridade	SNUC faz referência à paridade entre instituições governamentais e não governamentais, mas deve buscar-se, também, a paridade entre setores na composição do Conselho

Fonte: Adaptado de SILVA, 2007.

O ICMBio possui Instruções Normativas que regulamentam os processos de formação dos Conselhos, sendo a IN n.º 11/2010 para os Conselhos Consultivos, e a IN n.º 02/2007 para os Conselhos Deliberativos.

5.4 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 10 – Oportunidades de atuação do Ministério Público





PARTE III

GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A gestão das Unidades de Conservação será traçada e executada de acordo com os seus objetivos de conservação, isto é, aqueles que induziram a sua própria criação. Esse é o ponto alto do planejamento da UC, tudo deve girar em torno disso!

6 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

A criação e a implementação de uma Unidade de Conservação gera restrições ao uso e ocupação não apenas das áreas localizadas no seu interior mas também nas regiões do seu entorno. **A abrangência e a intensidade de tais restrições serão condicionadas pela categoria de UC, pelos seus objetivos de conservação e pelas características dos ambientes naturais localizados no seu interior e entorno.**

Para uma melhor compreensão, sugere-se averiguar o conteúdo do Quadro 12, onde estão apresentadas, sinteticamente, as categorias de Unidades de Conservação e suas respectivas características quanto às restrições de uso e ocupação.

O Poder Público, em cumprimento ao comando constitucional insculpido no art. 225, § 3º, deve impor as devidas sanções administrativas às condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sejam cometidas por pessoas físicas ou jurídicas. Adicionalmente, deve providenciar ciência ao Ministério Público, para que sejam, também, aplicadas às sanções penais (Lei n.º 9.605/1998) e impostas as devidas obrigações de reparar os danos causados (Lei n.º 7.347/1985).

Quanto ao PLANO DE MANEJO:

Como já abordado anteriormente, o Plano de Manejo é o documento base para a gestão das Unidades de Conservação, devendo estabelecer diretrizes, programas e planos operativos necessários para a sua efetiva implantação, controle e gestão. Entretanto, a partir do momento da criação da Unidade de Conservação já existem restrições previstas na Lei do SNUC (art. 28, § único, Lei do SNUC) e em seu regulamento que devem ser observadas e fiscalizadas pelo órgão gestor, até que seja elaborado o Plano de Manejo e consumada a efetiva implantação da Unidade de Conservação.

Quanto à DOMINIALIDADE DA ÁREA:

Nas unidades de conservação em que a posse e a propriedade devem ser obrigatoriamente de domínio público, bem como naquelas em que os objetivos de conservação assim demandem, até que o poder público efetive a regularização fundiária de seu território, somente serão admitidas atividades que não importem em aumento na degradação ambiental. Da mesma forma, nas Unidades de Conservação em que é admitida a permanência de propriedades privadas em seu interior, a incidência de novas atividades e/ou permanência das existentes dependerão de prévia autorização do respectivo órgão gestor e do competente processo de licenciamento ambiental a ser conduzido pelo órgão

ambiental com atribuição para tanto. Logo, muito embora sejam admitidas propriedades privadas no interior de algumas UCs, competirá ao gestor³¹ da unidade a fiscalização e o controle das atividades desenvolvidas em seu território.

Poderão haver casos em que a manutenção de propriedades privadas se tornem incompatíveis com os objetivos de conservação da UC, muitas vezes pelo fato de que a manutenção de determinadas atividades humanas demonstre-se prejudicial e confronte com os objetivos de conservação, oportunidade em que será necessária uma análise sobre eventual interdição do uso da propriedade ou desapropriação indireta.

Quanto à EXPLORAÇÃO COMERCIAL:

Nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável em que é permitida a exploração comercial de produtos e subprodutos naturais, tal atividade deve observar as diretrizes e limites estabelecidos no Plano de Manejo e em contratos de concessão de direito real de uso (art. 23, Lei do SNUC) que por ventura tenham sido firmados. Até que sejam elaborados tais documentos, fica assegurada às populações tradicionais as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais, conforme depreende-se do inciso X, do art. 5º, da Lei do SNUC, assim redigido: “[...] X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos [...]”.

Quanto à ZONA DE AMORTECIMENTO:

A Lei do SNUC também prevê a necessidade do estabelecimento de uma Zona de Amortecimento no entorno das Unidades de Conservação, no entanto, excepciona o encargo às APAs e RPPNs (art. 25, Lei do SNUC). Nas Zonas de amortecimento, conforme antes referido, as atividades humanas podem ser restringidas objetivando minimizar eventuais impactos negativos nas unidades. A definição destas zonas pode ocorrer quando da criação das unidades de conservação ou na elaboração de seus Planos de Manejo. Da mesma forma, é prevista, quando conveniente, a definição de Corredores Ecológicos para maximizar a conectividade entre diferentes Unidades de Conservação.

Recentemente, a Resolução CONAMA n.º 428/2010 estabeleceu diretrizes para o licenciamento de atividades e empreendimentos que possam causar prejuízos às

31 A competência do gestor não é exclusiva em razão das regras e competência previstas no art. 23 da CF/1988, regulamentadas pela Lei Complementar n.º 140/2011, sendo, em suma, comum a todos os Entes da Federação.

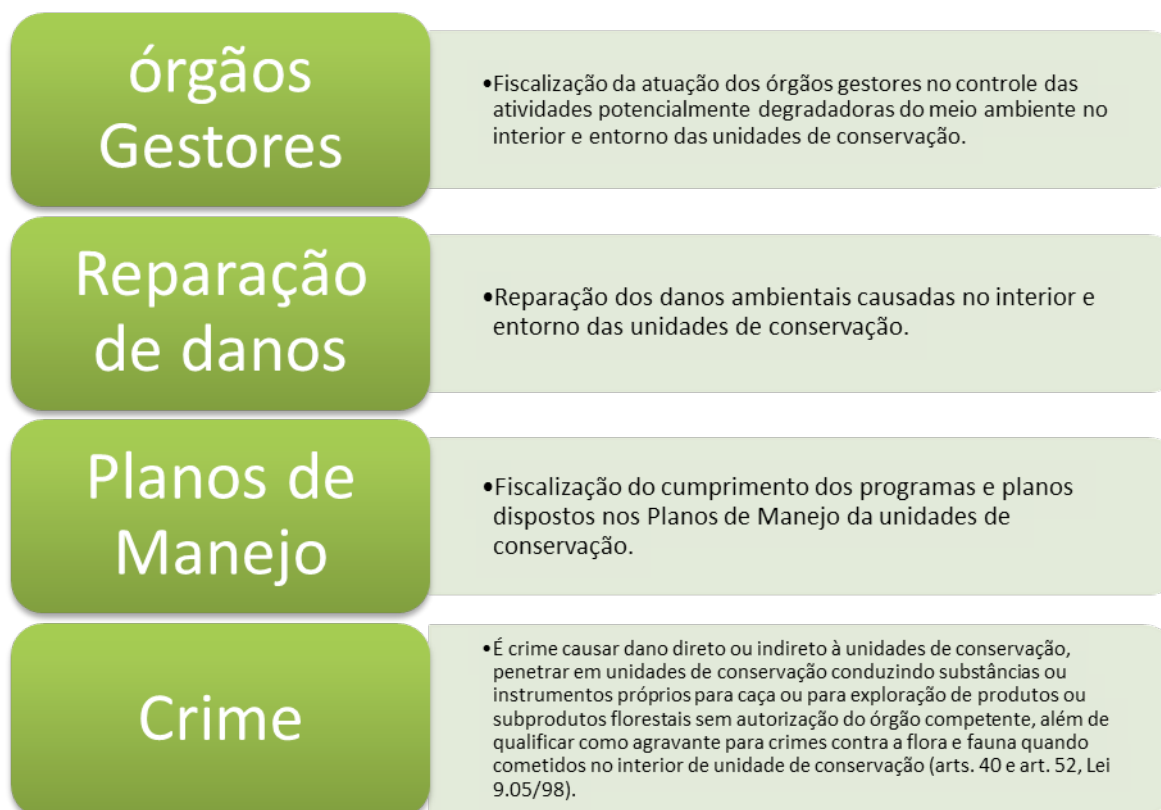
unidades de conservação ou as suas Zonas de Amortecimento. Desse modo, a fiscalização e controle das atividades e empreendimentos localizados no entorno de uma Unidade de Conservação também competirá ao órgão gestor da unidade, que deverá lavrar auto de infração, impedindo a continuidade e propagação da conduta danosa, impondo ao agente as devidas sanções administrativas previstas no Decreto que regulamenta a Lei de Crimes e Infrações Ambientais – Lei n.º 9.605/1998, sem excluir a competência comum dos demais Entes da Federação.

Quadro 11 - Entorno de Unidades de Conservação.

ENTORNO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO Resolução CONAMA n.º 428/2010
<p>A Resolução CONAMA n.º 13/1990 estabelecia que nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de 10 (dez) quilômetros, qualquer atividade que pudesse afetar a biota, deveria ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente, mediante autorização do responsável pela unidade. Entretanto, a Resolução CONAMA n.º 428/2010, revogando a anterior, estabeleceu novas diretrizes para o licenciamento de atividades e empreendimentos no entorno das Unidades de Conservação, vinculando à ciência e/ou autorização do órgão gestor para as situações em que exista impacto sobre seu território ou Zona de Amortecimento.</p> <p>No caso das Unidades de Conservação em que não esteja definida a Zona de Amortecimento, a Resolução estabelece como tal, a título provisório, por um período de cinco anos a contar da sua data de publicação, faixas de 2 (dois) ou 3 (três) quilômetros para a necessidade de ciência do órgão licenciador e/ou autorização do órgão gestor.</p> <p>A diferença entre a ciência e a autorização dependerá do grau de impacto a ser causado pela atividade ou empreendimento objeto do licenciamento, isto é, se for caso de EIA/RIMA (significativa degradação ambiental, conforme o rol da Resolução CONAMA n.º 01/1986), o gestor dará autorização, caso contrário, simplesmente receberá ciência do órgão licenciador. Quando se tratar de RPPN as manifestações caberão ao proprietário ou gestor contratado.</p>
Particularidades da Lei local do RS
<p>Apesar disso, algumas normas legais incorporaram o previsto na Resolução CONAMA n.º 13/1990, como por exemplo, o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul – CEMA, Lei Estadual n.º 11.520/2000, o qual define a necessidade de autorização do órgão gestor da unidade de conservação para o licenciamento de atividades e empreendimentos localizados em até 10 (dez) quilômetros do limite da unidade. Assim, a definição jurídica da faixa correspondente ao entorno da unidade de conservação e na qual são previstas restrições podem apresentar diferentes interpretações, caso em que será importante a averiguação das leis estaduais que regulamentam a matéria.</p>

6.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 11 - Oportunidades de atuação do Ministério Público



7 CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

A consolidação territorial é um processo indispensável para a efetiva implantação das Unidades de Conservação, daquelas em que a posse e o domínio devem ser públicos, bem como nas demais unidades em que, eventualmente, exista conflito entre os objetivos de conservação e a permanência de propriedades privadas em seu território. Como já abordado anteriormente, o Estudo Fundiário é um estudo básico para orientar esse processo, permitindo a correta identificação e delimitação das propriedades privadas, seus respectivos proprietários e eventuais áreas devolutas e/ou públicas já existentes no interior da Unidade de Conservação. A Lei do SNUC e o seu regulamento estabelecem diretrizes para a regularização fundiária das Unidades de Conservação e o reassentamento de populações tradicionais.

Um aspecto importante a ser considerado quando da regularização fundiária é a correta avaliação das propriedades privadas. Deve ser buscado um valor adequado que evite o desperdício de dinheiro público mas que também atenda a expectativa de

indenização das populações atingidas pela criação da Unidade de Conservação. Isso pode minimizar posteriores conflitos e disputas judiciais, os quais podem atrasar/prejudicar a implantação da unidade.

Em 2009, por meio da IN n.º 02, o ICMBio publicou regra que passou a regular os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em Unidades de Conservação federais de domínio público.

Sem penar em esgotar o tema, mas delineando traços gerais da referida normativa, tem-se que as desapropriações dos imóveis rurais e as indenizações das benfeitorias identificadas serão precedidas de processo administrativo instaurado de ofício ou a pedido do interessado. As etapas consistem na instrução, na análise técnico-jurídica, na avaliação, para, ou indenizar, ou propor a competente ação judicial. (arts. 3º e 4º).

Objetivando facilitar ao gestor, o ICMBio elaborou uma cartilha intitulada “Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais”³². Trata-se de normativa federal, podendo ser adaptada para os sistemas estaduais e municipais de UCs.

Como possibilidade alternativa de instrumento para contribuir com a consolidação territorial, importa fazer constar, que a nova Lei Florestal (Lei n.º 12.651/2012) inovou quando previu a possibilidade de compensar a Reserva Legal por meio da “doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária” (art. 66, § 5º, III).

A consolidação territorial é essencialmente importante para efetivar a Unidade de Conservação como um INSTRUMENTO DE CONSERVAÇÃO *IN SITU*.

7.1 EXISTÊNCIA DE POPULAÇÕES OU COMUNIDADES TRADICIONAIS NO INTERIOR DA ÁREA PROPOSTA PARA CONSERVAÇÃO

“Não nos iludamos com a possibilidade de êxito dessa política pública, se continuarmos a cavar um fosso profundo entre o ser humano e o ambiente no qual ele vive”

Paulo Affonso L. Machado (2001, p. 275)

32 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ICMBio. Cartilha de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

Muito embora as populações tradicionais tenham sido previstas e tratadas, tanto na Lei do SNUC, quanto em seu regulamento, não foram, por tais normas, sequer conceituadas.

Alguma confusão poderia pairar, uma vez que, além de não conceituar, a Lei do SNUC valia-se de duas expressões semelhantes para denominar situações distintas: “Populações Locais” (art. 5º, V e IX) e “Populações Tradicionais” (art. 4º, XIII, art. 5º, X, art. 17, § 2º, art. 20, §§ 2º e 3º, arts. 23, 29, 32, 42 e parágrafos). Entende-se que, ao referir as primeiras, está a tratar da população em geral, habitantes normais, corriqueiros, por vezes sem qualquer vínculo com o território, normalmente proprietários, que estão habitantes no interior da poligonal da Área Protegida. Já, ao referir as tradicionais, está a tratar daquela população que já existe na área antes mesmo da sua criação e que sua habitabilidade e trocas culturais já perduram gerações. Esta deve ser considerada uma importante distinção a ser feita quando o intérprete se vê defrontado com tal situação, isto é, deve ser colhida a prova da antecedência geracional, fazendo-se evitar, o que Machado (2001, p. 261) chama de “indústria das indenizações”, isso para o caso de eventual população recém chegada de fora tomar como oportunidade de negócio fazendo-se passar por “tradicional”, beneficiando-se, assim, com eventual indenização.

Mais tarde, com o advento do Decreto n.º 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, utilizando-se de uma denominação ampliada, alcançou-lhes um conceito:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (art. 3º, I).

O grande problema a ser enfrentado quando se está diante de “populações tradicionais” residentes em UC, principalmente quando de Proteção Integral orbita a imperativa necessidade de realocação e indenização. Nesse aspecto o enfrentamento passará por administrar choques entre princípios constitucionais que asseguram, ao mesmo tempo: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado x o direito à moradia x o direito às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, dentre outros.

Pela Lei do SNUC, se as populações tradicionais não puderem permanecer no local, por imposição legal, deverão ser indenizadas ou compensadas por suas benfeitorias

e realocadas pelo Poder Público em local acordado entre as partes (art. 42, da Lei do SNUC). O cuidado com as populações tradicionais é muito aparente na Lei do SNUC. Sua subsistência, valorização do conhecimento tradicional e promoção social e econômica (4º, XIII) integram os objetivos do sistema, como também, está garantido o planejamento de meios de subsistência alternativos ou justa indenização, quando sua subsistência dependa dos recursos naturais da UC e sua permanência seja impossível (art. 5º, X).

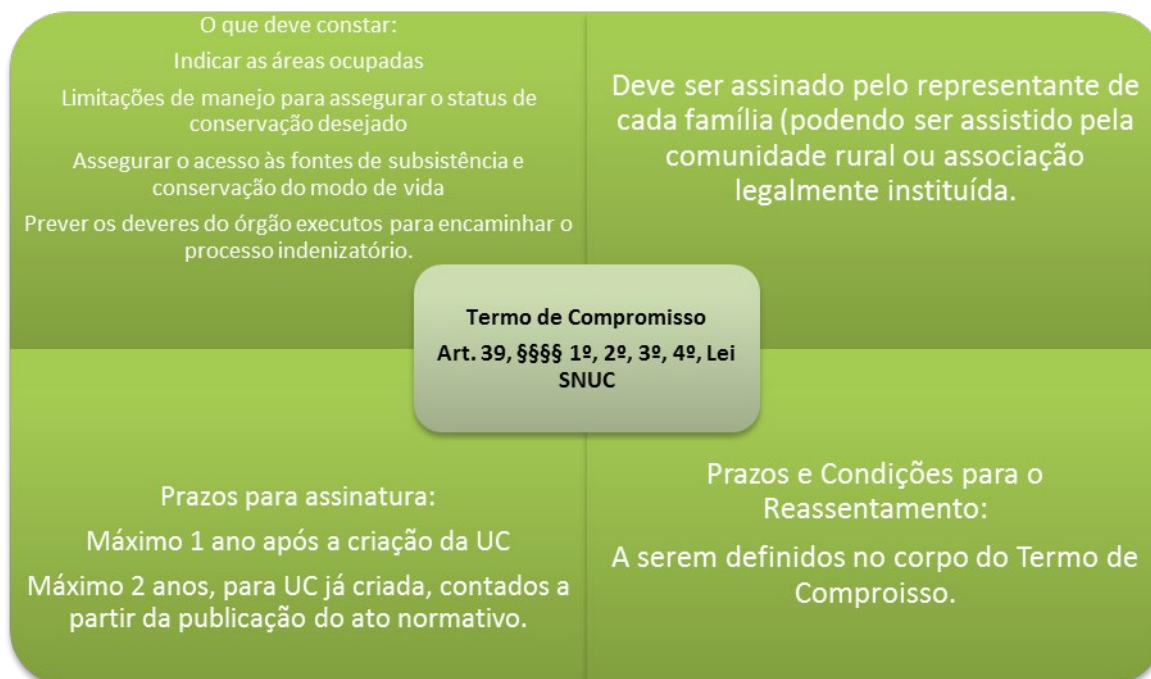
Enquanto as indefinições perdurarem e a consolidação territorial da UC não for finalizada, deve ser observada a regra transitória que assegura às populações tradicionais fontes de subsistência e seus locais de moradia, nos termos abaixo:

Art. 42 [Omissis]

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

No entanto, até o presente momento, não foi dedicado instrumento normativo específico para ajustar a situação das populações tradicionais que habitam UC de Proteção Integral, cuja permanência é proibida. Enquanto isso, conforme previsão do art. 39 do Dec. 4.340/2002, a situação pode ser regularizada por meio de um Termo de Compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações tradicionais atingidas, ouvido o conselho da UC. Para tanto, regras foram estabelecidas e devem constar do instrumento, veja-se a Figura 12:

Figura 12 - Regras e condições para o Termo de Compromisso com a População Tradicional.



Em contribuição às garantias dos povos e comunidades tradicionais, importa referir que a sua Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PNPCT), instituída pelo Dec. n.º 6.040/2007, assegura-lhes o território e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º do anexo único). A PNPCT orienta-se e implementa-se por meio dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, consistentes em um conjunto de ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por sua política norteadora (art. 5º do anexo único).

PARTICULARIDADE PARA AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS DAS RESEX E RDS:

(art. 23, Lei do SNUC e art. 13 do Dec. n.º 4.340/2002)

1. A posse e o uso das áreas ocupadas serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso

2. As populações obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

3. O uso dos recursos naturais obedecerá às seguintes normas:

- ❖ proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;**
- ❖ proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;**
- ❖ demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.**

7.2 TRATAMENTO TRANSITÓRIO PARA AS ÁREAS AINDA NÃO DESAPROPRIADAS NO INTERIOR DAS UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Mesmo diante da inércia do Poder Público em consolidar o território de uma UC criada mas não implantada, não deve ser permitido, por conta dessa falha, que se instale

um processo de desfiguração com a supressão dos atributos que justificaram sua proteção. Via de consequência acabam não se justificando os investimentos públicos para regularização fundiária desses espaços territoriais já antropizados e desfigurados, quando se afigura plausível a desafetação ou redução dos limites da unidade de conservação.

Essa observação de Irigaray (2004) pode ser o estopim para o início do fim da UC. Antes mesmo de se chegar a situação aventada, melhor seria já se ter o território consolidado, com a posse e o domínio públicos.

O “processo de desfiguração” atrás referido desencadeia-se, sobretudo, pela timidez do Poder Público em exercer sua função típica de fiscalizar, impor sanções e corrigir condutas lesivas ao meio ambiente, decorrentes do seu poder-dever: Poder de

Polícia. Talvez não só timidez, mas também (o)pressão diante da imposição de regras à propriedade privada não indenizada.

No entanto, não deve esmoecer de sua atribuição, pois incumbida pela própria Carta Constitucional, constituindo-se num dever da Administração Pública a implantação e a efetiva proteção das Unidades de Conservação, de modo a proibir e impedir a deterioração dos atributos que justificam sua proteção. Equivocado está o entendimento de que a impossibilidade momentânea da consolidação territorial possa obstaculizar a fiscalização e afastar as limitações administrativas sobre o bem conservado, mesmo que incidente sobre propriedade privada. Tampouco deve ser aceita, ou não combatida, a argumentação no sentido de que as UCs não desapropriadas no prazo legal do Dec. n.º 3.365/1941 teria sucumbido à prescrição, caducando, juntamente com o ato que as declarou de utilidade pública, a proteção ambiental incidente sobre a área.

Já se manifestou a Procuradoria Especializada do ICMBio a esse respeito e teve como argumento central a máxima de que a “caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação”, pelos motivos a seguir elencados:

1. As restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela;
2. A caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade;
3. As desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal;
4. O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação;
5. Não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação; A declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação (ICMBio).

Sob pena de ferir o princípio da proibição de proteção deficiente ao meio ambiente ecologicamente protegido, nos termos do Art. 225, 1º, inciso II da CF/1988, é defensável a tese de que os instrumentos que declaram as áreas de UCs como de utilidade pública ou interesse social para fins de proteção ambiental não caducam, pois não alcançados pela prescrição decadencial. O interesse de agir do MP nesses casos, como *custos legis*, está garantido em face dos valores jurídicos de índole coletiva-intergeracional envolvidos na demanda fundado na natureza da lide⁴

Alguns dispositivos legais também corroboram nesse sentido. Veja-se, por exemplo, o texto do art. 66, § 5º, III da nova Lei Florestal (Lei n.º 12.651/2012), que permite, na forma da compensação, a regularização da área de Reserva Legal que esteja aquém do mínimo legal, por meio da doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária. Por sua vez, a regularização fundiária do território das Unidades de Conservação não está alcançada pelos prazos gerais decadenciais, e pode se dar “de forma paulatina no tempo”. Ainda, há uma nítida diferença entre as desapropriações previstas pelo Decreto-lei nº 3365/1941 e pela Lei n.º 9.985/2000, enquanto que o art. 10 do primeiro ordena que “a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto **e findos os quais este caducar**”, o art. 11, § 1º da segunda apenas ordena que [...] “as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, **de acordo com o que dispõe a lei**” (grifados) (ALMEIDA, 2014).

É dever da Administração Pública exercer seu poder de polícia no interior de UCs, mesmo que, instituídas, ainda não implantadas.

Tanto a doutrina, quanto a jurisprudência vem evoluindo no sentido de que a imposição constitucional ao Poder Público de defesa e proteção do meio ambiente não deve importar em indenização por consequência das limitações administrativas impostas à propriedade privada inserida no interior de UC não desapropriada (LEUZINGER, 2002, p. 20). Em decisão relativamente recente do STJ³³ o Min. Humberto Martins, relator, assentou sua posição no sentido de que

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Poder Público tem o poder-dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, sendo que tal dever

33 Id. STJ - REsp n.º 1.122.909 – SC (2009/0007550-1), julgado em 24.11.2009.

existe independentemente da criação de qualquer Unidade de Conservação, inclusive Parque Nacional.

O julgado citado confirmou a decisão de 1º grau e manteve a proibição da exploração de árvores mortas, caídas por vendaval e asseverou, ao final que

[...] a proibição de violação da flora, da fauna, das belezas naturais e do equilíbrio ecológico não dependeria da desapropriação da área particular, pois sua criação, por si só, invalidou todas as licenças anteriores de exploração da área listada. Deve ser ressaltado que a Administração Pública, apesar da restrição aqui imposta ao particular, tem o dever de efetivar, o mais rápido possível, a desapropriação da área em questão na forma do § 1º do artigo 11 da Lei n. 9.985/2000 [...].

O Min. Herman Benjamin³⁴, ao decidir sobre a existência de turbação e esbulho de bem público no interior do Parque de Jacupiranga, assim manifestou:

[...] 3. **A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo**, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, **em nada resolve**, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de *habitat* natural –, **se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática**. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, **onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita**.

Nessa senda, Irigaray (2004) defende que

o Poder Público, ainda que não tenha indenizado o proprietário de uma área localizada em um parque nacional ou estadual, por exemplo, **está constitucionalmente impedido** de outorgar, ao proprietário da área, autorização para que esse possa efetuar desmatamento a corte raso, ou ainda expedir licença ambiental para implantação de obra de infra-estrutura [sic.] que possa causar dano à área protegida. (grifado)

A indenização, nesse contexto, poderá ser imposta diante da comprovação da inviabilização econômica do imóvel. Outra controvérsia envolvendo indenizações pelas chamadas “desapropriações indiretas”, muito comuns hoje nas demandas judiciais, **só tem lugar quando há o efetivo apossamento ou apropriação pelo Poder Público do imóvel**. A correta demanda legítima ao particular que se sentir lesado em seu direito de propriedade é uma simples ação indenizatória de direito pessoal, fundada na responsabilidade aquiliana, contra o Estado ou qualquer um dos Entes da Federação que tenham gerado a interdição do uso da propriedade, observado o prazo prescricional de 5

34 BRASIL. STJ. REsp. n.º 1.071.741 – SP, 2008/0146043-5, julgado em 24.03.2009.

anos, conforme preceitua o art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n.º 3.365/1941.

Corroborando ao entendimento, transcreve-se excelente julgado do STJ em sede de Agravo Regimental no Agravo, de relatoria do Min. Humberto Martins³⁵, julgado em 13.11.2012, em que estabelece uma clara diferenciação entre hipóteses de limitação administrativa, interdição do uso da propriedade, desapropriação e simples indenização decorrente do direito pessoal, assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental – salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público – **configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação**. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização.

2. Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., págs. 645/646.)

3. Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta.

4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional. Agravo regimental improvido.

7.2.1 Necessidade de um Estado forte

“Nada estimula mais a degradação ambiental do que a sensação coletiva de impunidade”

Herman Benjamin

35 BRASIL. STJ - Agravo Regimental no Agravo, Recurso Especial n.º 155.302 – RJ, 2012/0066045-7, julgado em 13 nov. 2012.

Muitas vezes a atuação do Poder Público restringe-se a lavrar o Auto de Infração e o conseqüente Termo de Interdição e encaminhá-los ao Ministério Público, esperando por iniciativa desse, a tomada da providência definitiva.

Em recente julgado do STJ em sede do REsp n.º 1.071.741-SP, de lavra do Min. Herman Benjamin, julgado em 24.03.2009, extrai-se trecho interessante sobre a omissão do Poder Público no exercício da sua função de administrador, senão veja-se:

[...] Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuísse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

A necessidade da presença de um Estado mais forte e robustecido é premente nas questões ambientais, sob pena de perpetuar-se a prática, que é reflexa à omissão, em que mais vale arriscar e cometer o dano, do que esperar a atuação proativa do Estado, para, simplesmente, consensuar sua composição posteriormente.

O Estado deve utiliza-se dos instrumentos ao seu dispor, e, dentre eles, está a Ação Civil Pública, portanto, não basta somente comunicar o Ministério Público do dano ocorrido, deve, outrossim, ajuizar, pela sua própria força, a demanda, sob pena de incorrer em crime ambiental e, solidariamente³⁶, se ver obrigado a reparar o dano, conforme adiante se verá.

*** A falta de agir do Estado leva-o à omissão. A premissa tem base legal sólida e consolidada, fundada, na própria CF/1988, arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI, na Lei n.º 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º e na Lei 9.605/1998, art. 70, § 1º e 3º.**

*** Dispõe do mecanismo chamado “desforço imediato”, instrumento hoje previsto no art. 1.210, § 1º, do CCB, consistente no poder do lesado em manter-se no bem ou restituir-se do bem turbado ou esbulhado por sua própria força desde que o faça logo.**

*** Seu poder-dever possui natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível.**

36 Segundo o Min. Herman Benjamin, a solidariedade deve ser entendida como de “execução subsidiária ou com ordem de preferência” (REsp n.º 1.071.741-SP).

7.3 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 13 - Oportunidades de atuação do Ministério Público

Órgãos Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrança dos órgãos gestores quanto à efetivação da regularização fundiária nas unidades de conservação, inclusive quanto ao aporte de recursos financeiros necessários para o processo pelo poder público.
Processo de Regularização Fundiária	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento e fiscalização do processo de regularização fundiária nas unidades de conservação. • Avaliar a conveniência das propostas que pretendem compensar a Reserva Legal por meio de doação de áreas no interior de UCs.
Fraudes	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoria/controle dos valores pagos e/ou da titularidade das propriedades buscando evitar fraudes.
Verbas oriundas de TACs	<ul style="list-style-type: none"> • Destinação de recursos financeiros oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta para a regularização fundiária de unidades de conservação.
Compensação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Proposição da aquisição de áreas em unidades de conservação em processo de regularização fundiária como forma de compensação por degradações ambientais não passíveis de recuperação.
População Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar qualquer dúvida na identificação de populações tradicionais, evitando que forasteiros possam beneficiar-se de eventuais indenizações e assistência.

8 USO PÚBLICO

As atividades de uso público nas Unidades de Conservação estão condicionadas às respectivas categorias, conforme Quadro 12 - Uso público nas UCs (PI – Proteção Integral e US – Uso Sustentável)., não sendo admitida a visitação pública nas Estações Ecológicas e Reservas Biológicas.

Quadro 12 - Uso público nas UCs (PI – Proteção Integral e US – Uso Sustentável).

Categoria	Domínio	Uso Público	Exploração Econômica
Estação Ecológica (PI)	Público	Pesquisa científica e visitação pública apenas com finalidade educacional	Não
Reserva Biológica (PI)	Público	Pesquisa científica e visitação pública apenas com finalidade educacional	Não

Categoria	Domínio	Uso Público	Exploração Econômica
Parque (Nacional, Estadual ou Municipal) (PI)	Público	Visitação educacional, pesquisa científica e turismo	Atividades turísticas
Monumento Natural (PI)	Público ou privado*	Visitação e turismo	Atividades turísticas e nas propriedades privadas desde que compatível com os objetivos de conservação
Refúgio de Vida Silvestre (PI)	Público ou privado*	Visitação, pesquisa científica e turismo	Atividades turísticas e nas propriedades privadas desde que compatível com os objetivos de conservação
Área de Proteção Ambiental (US)	Público ou privado*	Visitação, pesquisa científica e turismo* ¹	Atividades turísticas e nas propriedades privadas desde que compatível com os objetivos de conservação
Área de Relevante Interesse Ecológico (US)	Público ou privado*	Visitação e turismo	Atividades turísticas e nas propriedades privadas desde que compatível com os objetivos de conservação
Floresta Nacional (US)	Público	Visitação, pesquisa científica e turismo	Atividades turísticas e manejo florestal sustentável
Reserva Extrativista (US)	Público	Visitação, pesquisa científica e turismo	Atividades turísticas, extrativismo, cultivo e criação de animais para subsistência
Reserva da Fauna (US)	Público	Visitação e turismo (proibida a caça)	Atividades turísticas e manejo sustentável da fauna
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (US)	Público	Visitação, pesquisa científica e turismo	Atividades turísticas, manejo sustentável do ecossistema e cultivo
Reserva Particular do Patrimônio Natural (US)	Privado	Visitação, pesquisa científica e turismo.	Atividades turísticas, recreativas e educacionais.

*1 Segundo art. 15, § 4º, Lei do SNUC, nas áreas sob propriedade privada, caberá ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pública, observadas as exigências e restrições legais.

Destaca-se que o zoneamento e planejamento das atividades de uso público devem ser objeto de análise do Plano de Manejo, especialmente nas Unidades de Conservação da categoria Parque (Nacional, Estadual ou Municipal) que possuem entre seus objetivos de conservação a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico. Da mesma forma, é obrigação do gestor público oferecer condições e oportunidades para atividades de educação ambiental.

Em recente publicação, o Instituto Semeia (2014) divulgou alguns números que o uso público poderia gerar a partir de uma gestão mais eficiente das Unidades de Conservação. A avaliação partiu de dois cenários: (1) se as UCs menos eficazes viessem a alcançar os padrões das mais eficazes e (2) se o Brasil adotasse as medidas necessárias



a exemplo de países desenvolvidos e referencia no assunto. Com isso, foi possível estimar que

as melhorias na infraestrutura e gestão nas UC sejam capazes de aumentar a visitação em parques brasileiros, sendo capazes de gerar uma receita de R\$ 168 bilhões em 10 anos. Levando em conta padrões internacionais de concentração da atividade turística em parques e supondo que 70% da receita adicional desses 168 bilhões sejam concentrados em 20% dos municípios, o impacto médio sobre o PIB dessas regiões pode ser bem expressivo, da ordem de 3,5%.

Da mesma forma, Medeiros e colaboradores (2011), estimaram a receita potencial gerada pela visitação nos 67 Parques Nacionais entre R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,8 bilhão por ano. Adicionalmente, o estudo também estima que

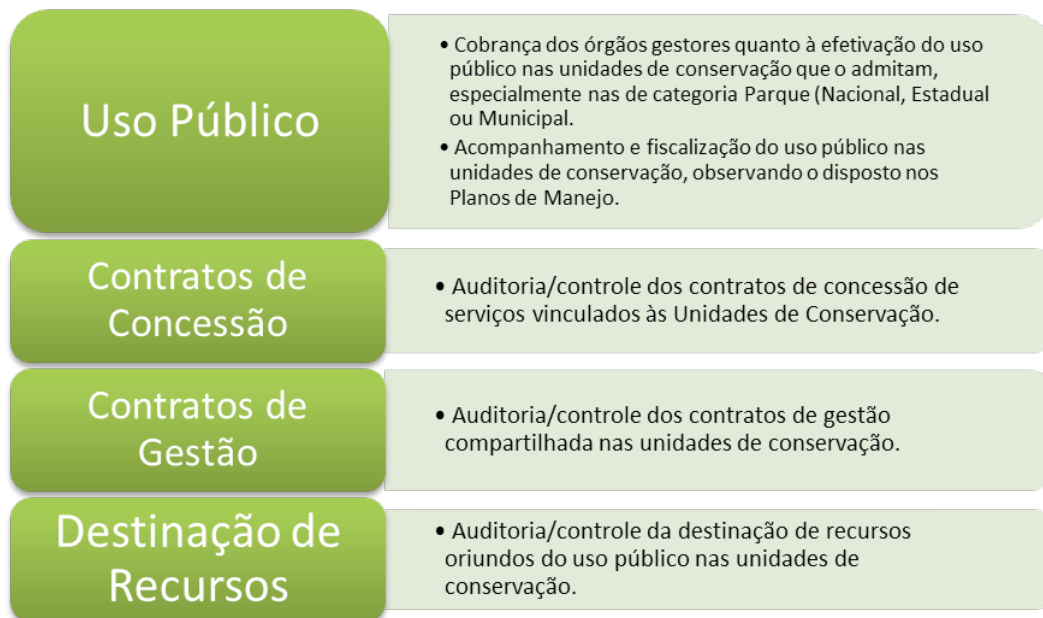
a soma das estimativas de visitação pública nas unidades de conservação federais e estaduais consideradas pelo estudo indica que, se o potencial das unidades for

adequadamente explorado, cerca de 20 milhões de pessoas visitarão essas áreas em 2016, com um impacto econômico potencial de cerca de R\$ 2,2 bilhões naquele ano.

A Lei do SNUC e o seu regulamento estabelecem as diretrizes para a cobrança de ingressos e a exploração de produtos e subprodutos vinculados às unidades de conservação, estabelecendo a destinação devida para os recursos financeiros provenientes de tais atividades. Salienta-se que é admitida a concessão da exploração de serviços vinculados às unidades de conservação e/ou a gestão compartilhada entre o poder público e Organizações da Sociedade Civil - OSCIPs.

8.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 14 – Oportunidades de atuação do Ministério Público



9 RECURSOS FINANCEIROS

A efetiva proteção constitucional dedicada à proteção ambiental na forma de Espaços ou Áreas a serem especialmente protegidos requer do Poder Público, para além de criar tais espaços, conforme lhe foi incumbido, o “oferecimento de condições financeiras que possibilitam [...] não apenas criar, mas sobretudo, manter tais espaços especialmente protegidos”. (FIGUEIREDO, 2001, p. 465).

A Lei do SNUC salienta a necessidade de uma alocação adequada de recursos

financeiros para que, uma vez criadas, as Unidades de Conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos. Logo, os Planos de Manejo deveriam contemplar a definição dos custos referentes às atividades necessárias para a implementação e gestão das Unidades de Conservação, possibilitando o estabelecimento do orçamento mínimo necessário para a administração das unidades. A ausência de recursos financeiros para a gestão das unidades de conservação impede um efetivo controle e fiscalização, além de impedir a implantação das medidas necessárias para alcançar os objetivos de conservação.

O Quadro 13 sintetiza as várias espécies de recursos financeiros que poderão/deverão aportar na Unidade de Conservação.

Quadro 13 - Recursos Financeiros.

Recursos Financeiros	Origem	Montante	Gestão	Aplicação
Recursos Orçamentários	Recursos oriundos do orçamento do órgão gestor e/ou Fundos (art. 5º, XI, Lei do SNUC).	Montante a ser definido de acordo com as diretrizes e atividades de planejamento, considerando a disponibilidade ou não de outros recursos.	Órgão gestor	De acordo com a legislação pertinente à gestão de recursos públicos.

Recursos Financeiros	Origem	Montante	Gestão	Aplicação
Medidas Compensatórias	Recursos oriundos da compensação ambiental de empreendimentos que causem ou possam causar significativo impacto ambiental (art. 36, Lei do SNUC).	Montante definido a partir do valor do empreendimento e seu grau de impacto. A disponibilidade estará condicionada à instalação de empreendimentos de significativo impacto ambiental (art. 36 da Lei do SNUC e arts. 31, 31-A e 31-B do Dec. n.º 4.340/2002)	Câmara de Compensação Ambiental, vinculada ao órgão gestor (art. 32 do Dec. n.º 4.340/2002).	<p>Deve seguir a seguinte prioridade (art. 33 do Dec. n.º 4.340/2002):</p> <ul style="list-style-type: none"> I - regularização fundiária e demarcação; II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. <p>OBS.: Nos casos de RPPN, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e APA, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades (§ único):</p> <ul style="list-style-type: none"> I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; III - implantação de programas de educação ambiental; IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Recursos Financeiros	Origem	Montante	Gestão	Aplicação
Exploração Econômica Comercial *(não aplicável para APA e RPPN)	<p>Recursos oriundos da exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação (art. 33 da Lei do SNUC).</p> <p>* nas Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável a posse e o uso das áreas pelas populações tradicionais se dará mediante contrato de concessão de direito real de uso (art. 23 da Lei do SNUC).</p>	<p>Montante dos recursos de acordo com estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade (art. 29 do Dec. n.º 4.340/2002).</p>	Órgão Gestor	<p>Nas unidades de conservação de proteção integral (art. 35 da Lei do SNUC)</p> <p>I – 25% a 50%, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;</p> <p>II - 25% a 50%, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;</p> <p>III - 15% a 50%, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.</p>
Doações	<p>Recursos de qualquer natureza provenientes de doações nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas (art. 34 da Lei do SNUC).</p>	<p>Montante e disponibilidade dos recursos de acordo com a vontade dos doadores.</p>	Órgão Gestor	<p>Exclusivamente na implantação, gestão e manutenção das unidades de conservação.</p>
Pagamento por Serviços Ambientais	<p>Recursos oriundos da proteção proporcionada pela unidade de conservação aos recursos hídricos e/ou instalações de empresas de abastecimento de água e de geração e transmissão de energia elétrica; (arts. 47 e 48 da Lei do SNUC).</p>	<p>Montante dos recursos de acordo com estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade (art. 29 do Dec. n.º 4340/2002).</p>	Órgão Gestor	<p>Proteção e implantação das unidades de conservação.</p>

9.1 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

“A compensação está, via de regra, associada a uma perda ou a um sacrifício. E no Direito, está, via de regra, associada a um dano”

Erika Bechara (2011).

A Lei do SNUC estabelece em seu artigo 36 que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA³⁷, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral. No regulamento da Lei do SNUC é definida metodologia para o cálculo da compensação ambiental, baseada no valor do empreendimento e em seu grau de impacto ambiental³⁸.

Sua natureza jurídica não deve ser entendida como a de um tributo, pois sua origem diverge de como são instituídos os tributos. Sua origem no ordenamento normativo se deu com a Resolução CONAMA n.º 10/1987, como uma das medidas compensatórias ou condicionantes que são determinadas no licenciamento ambiental de empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental negativo não mitigáveis por medidas de prevenção e correção previstas no processo de licenciamento.

Abaixo segue transcrito o texto que primeiro previu a compensação ambiental quando da publicação da Lei do SNUC. Segundo tal dispositivo, o montante a ser destinado à Unidade de Conservação contemplada não podia ser inferior a 0,5% dos custos totais para a implantação do empreendimento em vias de licenciamento ambiental, conforme se vê a seguir:

Art. 36. Nos casos de **licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental**, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo

37 A exigência para a realização do EIA/RIMA é estabelecida primeiro pela Lei Federal n.º 6.938 de 1981 (Lei da PNMA) e posteriormente, pelas Resoluções CONAMA n.ºs 237 de 1997, art. 3º e 01 de 1986, que exemplifica rol e porte de atividades causadoras de significativa degradação ambiental, ambas ainda em vigência, consagradas, ademais, pela CF/1988, que em seu art. 225, § 1º, inciso IV confirmou e reforçou a idéia da realização do EIA/RIMA para o caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

38 Em nível federal, alguns instrumentos normativos foram previstos para melhor detalhar a aplicação da compensação ambiental, são eles: Decreto 6.848/2009 (procede alterações no Dec. n.º 4.340/2002), Portaria MMA n.º 416/2010 (cria a Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA), Portaria 225/2011 (Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF), IN IBAMA 08/2011. É importante averiguar quais as normas existentes nos Estados.

relatório - EIA/RIMA, **o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral**, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (grifado)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade **não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento**, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN n.º 3.378-6, de 2008) (grifado)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento **afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento**, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido **mediante autorização do órgão responsável por sua administração**, e a **unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo**. (grifado)

Em 2008, o dispositivo acima sofreu controle de constitucionalidade através da ADI n.º 3378/DF³⁹, requerida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contra o Presidente da República e Congresso Nacional, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) por envolver matéria afeta a Constituição Federal. O pleito envolveu o art. 36 e seus parágrafos, sob a alegação de inconstitucionalidade. Todavia, o julgamento considerou que havia sim inconstitucionalidade, porém parcial, apenas no tocante à seguinte expressão: “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” (art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000). **A partir daí, o valor da compensação deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após realização de estudo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa. Outrossim, exaltou a medida como sendo um incremento ao princípio do usuário-pagador.**

Por conseguinte, a ordem judicial refletiu alterações no ordenamento legal interno, de tal sorte que o Decreto n.º 4.340 de 2000 (regulamento da Lei do SNUC) sofreu alterações pelo Decreto n.º 6.848/2009, *in verbis*:

Art. 31 Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente. (Redação dada pelo Decreto n.º 6.848, de 2009). (grifado)

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

39 Para aprofundar o tema, sugere-se o texto: DOMINGUES, José Marcos. O Supremo Tribunal e a Compensação Snuc. A ADI 3.378-DF. Revista Direito GV, São Paulo, p. 125-146, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v5n1/a07v5n1>>. Acesso em 29 nov. 2014.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

Art. 31-A O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir: (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

CA = VR x GI, onde: (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009) CA = Valor da Compensação Ambiental; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

Art. 31-B Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, senão a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei n.º 9.985, de 2000. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

Art. 32 Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

(Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

Art. 33 A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Art. 34 Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

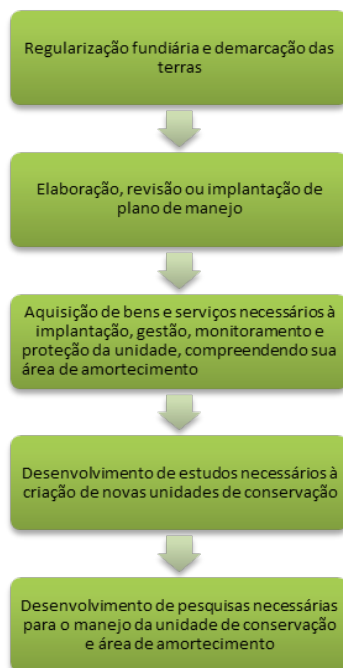
A alteração introduzida recriou a fórmula da alíquota sobre a base de cálculo, estabelecendo, assim, a alíquota máxima em 0,5%⁴⁰ (BECHARA, 2011).

As unidades de conservação a serem beneficiadas pela compensação ambiental devem ser indicadas pelo órgão ambiental licenciador, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas Unidades de Conservação. Quando afetar Unidade de Conservação específica ou sua Zona de Amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental (art. 36, § 3º, Lei do SNUC).

⁴⁰ É importante checar a legislação estadual pertinente, pois poderá haver outras formas de cálculo previstas.

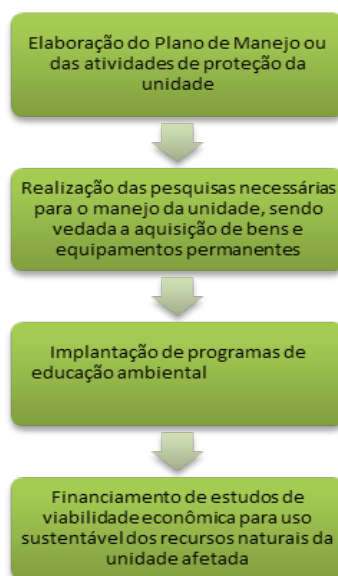
Sob pena de subversões e gastos indevidos de valores importantes para a manutenção e implantação do sistema de Unidades de Conservação, o art. 33 do Dec. n.º 4.340/2002 elencou as prioridades de aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental, devendo ser obedecida a ordem da Figura 15:

Figura 15 - Ordem de prioridades da compensação ambiental para UCs de Proteção Integral (art. 33, Dec. 4.340/02).



Essa ordem de prioridades não deve ser aplicada para as UCs pertencentes ao Grupo de Uso Sustentável, principalmente àquelas constituídas, no todo ou em parte, por terras particulares (parágrafo único do art. 33, do Dec. n.º 4.340/2000). Para esses casos, a aplicação é mais restrita, veja-se a Figura 16:

Figura 16 – Ordem de prioridade da compensação ambiental para UC de Uso Sustentável, com área privada.



Com a edição da nova Lei Florestal – Lei n.º 12.651/2012, mais um destino foi previsto para a aplicação das verbas compensatórias por força do § 6º do art. 41. Segundo o dispositivo

os proprietários localizados nas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral são elegíveis para receber apoio técnico-financeiro da compensação prevista no art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, com a finalidade de recuperação e manutenção de áreas prioritárias para a gestão da unidade.

Para funcionar na prática, será necessária a edição de um regulamento.

9.1.1 Quanto à gestão das verbas oriundas da Compensação Ambiental

Embora o SNUC estabeleça prioridades para aplicação, a forma de execução das verbas não estão definidas em Lei, tampouco em seu regulamento. No âmbito infralegal, coube ao ICMBio regulamentar a matéria por meio da IN n.º 20/2011. Nos seus termos, faculta ao empreendedor optar pela “execução por meios próprios, podendo, para tanto, utilizar-se de terceiros, inclusive, instituições financeiras, preferencialmente, oficiais, ou ainda depositar em contas escriturais de compensação ambiental junto à CAIXA” (art. 11).

Ao optar por meios próprios, o empreendedor estaria optando pelo método de aplicação direto do recurso, caso contrário, ao optar pelo depósito, estaria elegendo a aplicação indireta.

As orientações para as duas formas de aplicação estão previstas nos §§ 1º e 2º da referida IN, a se ver:

§ 1º No caso em que o empreendedor opte por executar a compensação ambiental por meios próprios, as despesas decorrentes da contratação de terceiros correrão às suas expensas, sendo o empreendedor o único responsável perante o Instituto Chico Mendes.

§ 2º Caso o empreendedor faça opção pelo depósito em contas escriturais de compensação em nome de empreendimento, deverá fazê-lo junto à CAIXA, em conta a ser indicada pelo Instituto Chico Mendes, do valor total de sua obrigação à vista ou em até 04 (quatro) parcelas mensais e sucessivas, devidamente corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E - publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - ou outro índice que venha a substituí-lo, do mês imediatamente anterior ao do depósito.

Importa referir que, para a avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013)⁴¹,

ainda que tal procedimento tenha sido equivocadamente normatizado em instrução normativa, não há base constitucional ou legal que autorize o ICMBio a gerir recursos e aplicá-los em finalidade pública fora do regular processo orçamentário e financeiro, sem incorporação ao orçamento Geral da União, sem inclusão na Conta Única, sem registro no Siafi.

Como apontamento conclusivo, impôs ao ICMBio que

se abstenha de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, conforme previsto na parte final do caput e no § 2º do art. 11 da Instrução Normativa ICMBio 20, de 22 de novembro de 2011, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta; [...].

Assim o fazendo, determinou que os valores procedentes das compensações ambientais passassem a incorporar à conta única e ao orçamento fiscal da União, limitados à aplicação nas finalidades a que se vinculam, observada, restritivamente, a legislação orçamentária e financeira pertinente.

Nesse ponto reside uma grande problemática, pois destinar os valores para a conta única da União (Estados, Municípios ou DF), não parece a melhor solução, como

41 Trata-se de solicitação do Congresso Nacional ao Tribunal de Contas da União para que realizasse avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental pelos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). O parecer foi exarado pelo GRUPO II – CLASSE II – Plenário TC 014.293/2012-9. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.293-2012-9%20\(Compensacao%20Ambiental\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.293-2012-9%20(Compensacao%20Ambiental).pdf)>. acesso em: 30 nov. 2014.

também, não parece legítimo obrigar empresários a se responsabilizarem diretamente pela execução de atividades incompatíveis com a missão e dinâmica da empresa. Nessa toada, manifestou-se a Consultoria Legislativa do Senado Federal no sentido de parecer

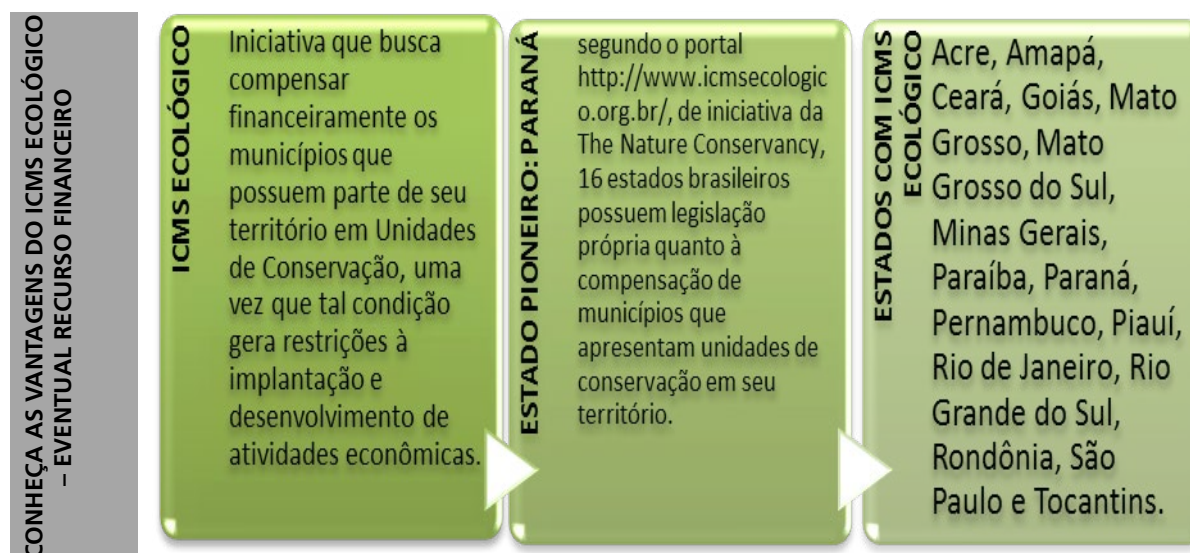
evidente o fato de grandes empresas de engenharia não serem as entidades mais adequadas para implementar e administrar parques nacionais; mineradoras não têm vantagens comparativas quando se trata de decidir acerca dos equipamentos necessários para equipar uma UC (FARIA, 2008).

O assunto continua sem definição legal, lacuna que incentiva cada órgão executor do SNUC a agir como melhor lhe convier, uns utilizam-se de fundos particulares, outros exigem a aplicação direta dos recursos pelo empreendedor, motivo pelo qual, sugere-se uma análise apurada sobre qual metodologia está sendo praticada no respectivo Estado.

9.2 ICMS Ecológico

Um outro importante recurso financeiro é o ICMS Ecológico⁴². O esquema apresentado no Quadro 14 - ICMS Ecológico., introduz o assunto informando sobre seus benefícios e abrangência nacional.

Quadro 14 - ICMS Ecológico.



Conforme o estudo Contribuição das Unidades de Conservação para a Economia Nacional (MEDEIROS *et al*, 2011), 14 estados brasileiros possuem legislação própria quanto ao ICMS Ecológico e consideram a presença de Unidade de Conservação no município como um dos critérios para o cálculo da repartição tributária. O estudo aponta que, no ano de

42 ICMS Ecológico. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

2009, a soma total dos recursos distribuídos pelo ICMS Ecológico em virtude da presença de Unidades de Conservação nos municípios foi de R\$ 402,7 milhões para 11 estados: Acre, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Para os estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Sul, os quais possuem legislação mas não disponibilizaram as informações dos repasses realizados, o estudo estimou um valor de R\$ 76,7 milhões para o ICMS Ecológico distribuído aos municípios com Unidades de Conservação em seus territórios.

As restrições geradas pela criação e implantação de Unidades de Conservação geralmente geram resistência na população e nos administradores municipais. Ao destinar recursos financeiros para os municípios que possuem Unidades de Conservação em seu território, o ICMS Ecológico pode servir como uma ferramenta de auxílio na implantação das unidades, uma vez que resulta em benefícios diretos aos municípios. O portal icmsecológico.org.br, de iniciativa da *The Nature Conservancy (TNC)*⁴³, apresenta e reúne diversas informações sobre o ICMS Ecológico e as respectivas legislações estaduais (MEDEIROS *et al*, 2011).

43 THE NATURE CONSERVANCY – TNC. Disponível em: <<http://www.tnc.org.br>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

9.3 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 17 – Oportunidades de atuação do Ministério Público

Recursos Orçamentários	<ul style="list-style-type: none">• Cobrança dos órgãos públicos quanto à efetiva destinação de recursos orçamentários para a gestão das unidades de conservação.
Recursos Financeiros	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros nas Unidades de Conservação.
Compensação Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Fiscalizar se a fixação final do valor da compensação ambiental atendeu ao cálculo estabelecido pelo Dec. n.º 4.340/02, como também, se a sua aplicação do recurso atendeu à ordem de prioridades estabelecidas na legislação e, por último, se o destino das verbas tem correlação direta com a implantação e gestão das UCs.
Verbas oriundas de TACs	<ul style="list-style-type: none">• Destinação de recursos financeiros oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta para atividades e planos relacionados à gestão de Unidades de Conservação.
Zona de Amortecimento	<ul style="list-style-type: none">• Cobrar dos órgãos gestores das Unidades de Conservação o estabelecimento e normatização da Zona de Amortecimento.
Processo de Licenciamento Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhamento e fiscalização de processos de licenciamento ambiental no interior e entorno das Unidades de Conservação.
Necessidade de EIA/RIMA	<ul style="list-style-type: none">• Atentar para o correto enquadramento dos empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental, a instalarem-se nas adjacências da UC, vez que é obrigatória a elaboração de EIA/RIMA.
Crime contra a Administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• Pela Lei n.º 9.605/1998 é crime: fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental (artigo 66), e, elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

10 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Resolução do CONAMA nº 428/2010 estabelece as diretrizes para o licenciamento de atividades e empreendimentos que possam impactar as unidades de conservação e/ou sua zona de amortecimento. Para os empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/

RIMA, o licenciamento só será possível após a autorização do gestor da Unidade de Conservação, o qual se manifestará dentro do processo de licenciamento ambiental após demanda do órgão ambiental competente. Para as demais atividades e empreendimentos é previsto apenas a ciência do responsável pela administração da unidade de conservação. Destaca-se que a competência para o licenciamento ambiental entre os diferentes entes da federação está prevista na Lei Complementar nº 140/2011 e que cabe aos gestores das Unidades de Conservação apenas a autorização e/ou anuência junto a processo de licenciamento ambiental do órgão ambiental competente.

Uma particularidade deve ser ressaltada quanto à competência para o exercício do licenciamento no interior de UCs. Regra geral, o órgão licenciador competente é sempre o de mesma hierarquia do gestor da UCs. Exceção: o órgão licenciador competente para as APAs, será aquele que detém a competência geral para o exercício do licenciamento, podendo ser, inclusive, o Município, caso o impacto restringir-se ao âmbito local, isso por força da LC n.º 140/2011, art. 7º, XIV, *d* e XV, *a*; art. 8º, XV, XVI, *a*; art. 9º, XIV, *b*, XV, *a*, *e*, por último, art. 12 e parágrafo único.

Cabe destacar que nem sempre é simples a definição das atividades e/ou empreendimentos que possam impactar diretamente a Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento, de modo que a realização de estudos ou análises superficiais pode fazer com que não sejam identificados potenciais impactos negativos às Unidades de Conservação. Dessa forma, a elaboração do Plano de Manejo e a definição da Zona de Amortecimento devem ser bastante criteriosas com o objetivo de mapear as condições dos ambientes naturais existentes na Unidade de Conservação e no seu entorno, avaliando de que forma tais ambientes poderiam responder a eventuais intervenções antrópicas. Conforme já abordado anteriormente no item 5.2.1 e Quadro 11 - Entorno de Unidades de Conservação., a definição dos limites da Zona de Amortecimento ou da faixa de entorno nas quais o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos demandarão a anuência do responsável pela Unidade de Conservação podem apresentar diferentes interpretações jurídicas.

Por consequência da norma constitucional que veda qualquer utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificaram a criação da UC, o Poder Público não poderá nelas autorizar ampliações de desmatamentos ou licenciar obras que importem a desfiguração da área protegida.

10.1 OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Figura 18 – Oportunidades de atuação do Ministério Público

Zona de Amortecimento	<ul style="list-style-type: none">• Cobrar dos órgãos gestores das Unidades de Conservação o estabelecimento e normatização da Zona de Amortecimento.
Processos de Licenciamento Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Acompanhamento e fiscalização de processos de licenciamento ambiental no interior e entorno das Unidades de Conservação.• Atentar para os cálculos da compensação ambiental, avaliando a correta definição do valor do empreendimento e do seu grau de impacto.
Atentar para necessidade de EIA/RIMA	<ul style="list-style-type: none">• Atentar para o correto enquadramento dos empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental, a instalem-se nas adjacências da UC, vez que é obrigatória a elaboração de EIA/RIMA.
Crime contra a Administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• Pela Lei Federal nº 9.605/1998 é crime: fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental (artigo 66), e, elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

11 AS DISTINTAS ESFERAS DE RESPONSABILIDADES: PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA

No Direito Ambiental uma única conduta pode resultar em três esferas distintas de responsabilidade, nos termos do art. 225, § 3º, da CF/1988, *in verbis*:

Art. 225 [Omissis]

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

11.1 A INCURSÃO EM CRIME AMBIENTAL

É penalmente relevante a omissão do Poder Público quando falha no seu dever legal de fiscalizar, não coibindo as práticas que possam causar danos às Unidades de Conservação. Assim procedendo poderá ser incurso nos tipos descritos nos arts. 40 e 68 da Lei de Crimes e Infrações Ambientais – Lei n.º 9.605/1998, a se ver, respectivamente:

como co-autor ou partícipe, quando “causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação [...]” e em concurso, quando “deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental”.

Para as pessoas físicas jurídicas de direito privado, a capitulação limitar-se-á ao tipo previsto no art. 40.

E, por fim, como elemento constitutivo do tipo deve-se entender, de forma limitada pelo próprio dispositivo (por força dos Princípios de Direito Penal: da Legalidade e da Determinação Penal), apenas as Unidades de Conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, elencadas no §1º, do art. 40⁴⁴ e § 1º, do art. 40-A⁴⁵, mais as áreas de que trata o art. 27, do Decreto n.º 99.274/1990⁴⁶ (Machado, 2001, p. 338 & Benjamin, 2001, p. 313).

Ainda, na linha sugerida por Benjamin (2001, p. 313) é possível utilizar-se também do Código Penal para criminalizar conduta que resultar na destruição, inutilização ou deterioração de coisa alheia. O tipo está previsto no art. 163, parágrafo único, inciso III, com pena de detenção de seis meses a um ano, mais multa, ou ainda, no tipo presente no art. 155, famoso crime de furto, se da conduta resultar em subtração indevida de componentes do espaço público protegido.

11.2 A OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

Para melhor ilustrar o tratamento a que está submetido o Estado quando em situação desfavorável, isto é, na condição de obrigado à reparação de dano ambiental ou incurso em improbidade administrativa, entendeu-se por bem transcrever, trecho da ementa do acórdão em sede de REsp (n.º 1.071.741-SP), relatado pelo Min. Herman Benjamin, julgado em 24.03.2009:

[...]4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a **responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do favor *debilis***, este último a legitimar uma série de técnicas

44 “Art. 40 [...] § 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre”.

45 “Art. 40-A [...] § 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural”.

46 “Art. 27. Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama”.

de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta **duas exceções principais**. Primeiro, quando a **responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal**, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as **circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional**.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. **Quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade”** (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, **não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos**.

10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

11. O **conceito de poluidor**, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, **com o de degradador da qualidade ambiental**, isto é, **toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”** (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. **Para o fim de apuração do nexos de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem**.

13. **A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável**, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais **decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em**

si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração **é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).**

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

17. **Como consequência [sic.] da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.**

18. Recurso Especial provido.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Do todo, é possível extrair algumas considerações:

Se a intensão é apenas gravar espaços ou áreas objetivando evitar a sua degradação, ou até mesmo prever áreas verdes para lazer e contemplação, existem outras formas de assim o fazer. Vide Quadro 2 – Distinções entre as diferentes tipologias de Espaços ou Áreas Protegidas..

Importa lembrar que as UCs são instrumentos com objetivos de conservação e rito de criação específicos, o que lhes atribui um regime jurídico restrito e determinado de criação, implantação e gestão.

É imperativo perseguir do Poder Público:

- Seu dever de impedir qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos inerentes às unidades de conservação já criadas, mesmo as ainda não implantadas, coibindo as práticas que possam causar-lhes danos
- Sua conduta diante das iniciativas de alteração ou supressão de UCs, permitindo que sejam empreendidas mediante justificativa técnica embasada em estudos técnicos, consulta pública e instrumento legal adequado.
- O combate a sua inércia na consolidação territorial e elaboração dos Planos de Manejo. Tanto a consolidação territorial, quanto a elaboração dos Planos de Manejo são ações complexas que demandam um tempo mínimo para elaboração. Nesse sentir, a fixação de prazos exíguos pode prejudicar a qualidade das ações.
- A apuração penal e responsabilização pelos danos causados decorrente da sua conduta omissiva na fiscalização das Unidades de Conservação.
- Sua imposição, diante das demandas licenciatórias no interior de UCs ainda não indenizadas, no sentido de negar outorga ou restringi-las ao mínimo e intervenção possível ao ponto de não abalar o equilíbrio dos processos ecológicos e ecossistêmico no interior da UC.
- Sua conduta na aplicação dos recursos orçamentários e financeiros destinados às UCs.
- Seu desleixo na lotação das equipes de pessoal adequadas ao tamanho e complexidade de gestão das UCs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ricardo Marques. **A inciducabilidade dos decretos de criação de unidades de conservação da natureza**. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28921/a-incaducabilidade-dos-decretos-de-criacao-de-unidades-de-conservacao-da-natureza#ixzz3JFDtrui2>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

BARCELLOS, L. M., *et al.* (Orgs.). **Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. São Paulo: IMESP, 2009. Disponível em: <http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/03/regularizaofundiriaaemaunidadesadeaconservaoasprj_arquivo.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.

BECHARA, Erika. **A compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC**. Apresentação no Congresso do Ministério Público de Meio Ambiente da Região Sudeste: abr. 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.) **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENSUSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.) **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 679**. Consolida a legislação ambiental brasileira. 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mosstrarintegra;jsessionid=B6A24AB863F73FE4212D8968697CAD2E.node2?codteor=569440&filename=Tramitacao-PL+679/2007>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ICMBio. **Cartilha de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

_____. _____. _____. **Mosaicos e Corredores Ecológicos**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/mosaicos-e-corredores-ecologicos.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. _____. _____. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/roteiros-metodologicos.html>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Comissão Nacional da Biodiversidade – CONABio. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. _____. **Corredores Ecológicos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/acoes-e-iniciativas/gestao-territorial-para-a-conservacao/corredores-ecologicos>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. _____. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. _____. **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Lições do Passado, Realizações Presentes e Perspectivas para o Futuro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. _____. ICMBio. **Cartilha de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. _____. **Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevencao-do-desmatamento/plano-de-acao-para-amazonia-ppcdam>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. Palácio do Planalto. **Acervo de Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Acervo de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. **Acervo de jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

BRUNER, A. G., et al. **Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity**. Science, vol. 291, 5 Jan. 2001.

DEAN, W. **A ferro e fogo**: a história da devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n.º

9.985/2000. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

DOMINGUES, José Marcos. **O Supremo Tribunal e a Compensação Snuc. A ADI 3.378-DF**. Revista Direito GV, São Paulo, p. 125-146, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v5n1/a07v5n1>>. Acesso em 29 nov. 2014.

DRUMMOND, J.A. **Devastação e preservação ambiental: os Parques Nacionais do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1997.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos, 2008. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos-.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

FERRAZ, M., *et al.* **Guia de Consultas Públicas para Unidades de Conservação**. Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 2005. Disponível em: <<http://www.imaflora.org/biblioteca.php>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Desapropriações ambientais na Lei n.º 9.985/2000. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.) **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ICMS Ecológico. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

INSTITUTO SEMEIA. **Unidades de conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico**. São Paulo: Semeia, 2014. Disponível em: <<http://semeia.org.br/index.php/pt/nossos-conteudos/newsletter/item/454-publicação-unidades-de-conservação-no-brasil-a-contribuição-do-uso-público-para-o-desenvolvimento-socioeconômico>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE – IUCN. 2006. Disponível em: <<http://www.iucn.org>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguency. Aspectos constitucionais da proteção da unidades de conservação. FIGUEIREDO, Guilherme José P. (Org.). **Direito Ambiental em Debate**, Vol. II. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, pp. 81-91. Disponível em: <http://prof-moraes.files.wordpress.com/2012/02/material-complementar-da-6c2bad-disciplina_complementar_bens-aspectos-constitucionais-de-unidades.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. **Revista de Direito Ambiental**, 25, São Paulo, RT, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas Protegidas: Lei n.º 9.985/2000. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.) **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MEDEIROS, Rodrigo *et al.* **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MEDEIROS, Rodrigo. A política de criação de Áreas Protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos. In.: **IV Congresso de Unidades de Conservação**, Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 1v, p. 601-611, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Orgs.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2014.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILANO, M. S.; RIZZI, N. E.; KANIAK, V. C. Princípios básicos de manejo e administração de áreas silvestres. Curitiba: ITCF, 1986 *apud* MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação: Técnica, Lei e Ética para a conservação da biodiversidade. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação: Técnica, Lei e Ética para a conservação da biodiversidade. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PADUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

REBOUÇAS, 1876 *apud* PADUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002

RODRIGUES, Efraim, PRIMACK, Richard B.. **Biologia da Conservação**. Londrina: E. Rodrigues, 2001.

SANTOS, Saint'Clair Honorato. **Direito Ambiental**: Unidades de Conservação; Limitações Administrativas. Curitiba: Juruá, 2000.

SILVA, E. L. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**: Ferramenta de Gestão Ambiental & Estímulo à Participação Cidadã. 3ª ed. ver. e amp. RS: 2007. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0000735909020817b7280>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

THE NATURE CONSERVANCY – TNC. Disponível em: <<http://www.tnc.org.br>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Grupo II – Classe II – Plenário, TC 014.293/2012-9, 2013. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.293-2012-9%20\(Compensacao%20Ambiental\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.293-2012-9%20(Compensacao%20Ambiental).pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2014.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira**: Evolução Histórica do Direito Ambiental, 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176003>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

